

# Allgemeines Wahlrecht – in Grenzen?

von Privatdozent Dr. Ludwig Gramlich, Würzburg

1. Zur Herausbildung des Grundsatzes allgemeiner Wahl
  - a) Allgemeines Wahlrecht und Staatsangehörigkeit
  - b) Allgemeines Wahlrecht und Gesellschaftsstruktur
2. Allgemeinheit der Wahl als konkretisierungsbedürftiger Grundsatz
  - a) Zum Begriff des „allgemeinen“ Wahlrechts
  - b) Zulässigkeit von Begrenzungen als Ausnahme
  - c) Allgemeines Wahlrecht und freiheitlich-demokratische Staatsordnung
3. „Zwingend“ gebotene Begrenzungen des Allgemeinheitsprinzips
  - a) Mindest- und Höchstaltersgrenzen
  - b) Gerechtfertigte Begrenzungen aus anderen Verfassungsnormen?
    - aa) beredtes Schweigen der Verfassungen zu Höchstaltersgrenzen?
    - bb) Modifikationen durch Beamtenrecht?
  - c) allgemein = politisch mündig
  - d) Allgemeines Wahlrecht und politische Rechte Fremder
    - aa) Bedeutung der demokratischen Komponente
    - bb) Kongruenz von Aktivbürgern und Staatsangehörigen
4. Allgemeines Wahlrecht und staatsbürgerliche Gleichheit
  - a) Sehaftigkeitsvorschriften als Bedingung des allgemeinen Wahlrechts
    - aa) Raumbezogener Aspekt der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten
    - bb) Allgemeinheit und Bundesstaatlichkeit
  - b) „zwingende“ Gründe für Sehaftigkeitsvorschriften?
  - c) Wahlvolk und Wohnbevölkerung
    - aa) Mängel einer örtlichen Anknüpfung des (aktiven) Wahlrechts
    - bb) Notwendigkeit gesetzlicher Differenzierung
  - d) Art. 33 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 2 GG und allgemeines Wahlrecht
    - aa) Wahlrecht für Auslandsbürger
    - bb) Übermaßverbot bei interföderaler Wahlrechtsregelung
    - cc) einheitliche Auslegung der Wahlrechtsgrundsätze im Bundesstaat
  - e) Allgemeines Wahlrecht im Zusammenwirken mit anderen Wahlrechtsgrundsätzen
    - aa) gleiche Wahl
    - bb) Ungleichbehandlung „mobiler“ Personen?
  - f) Sehaftigkeitsvoraussetzungen beim (passiven) allgemeinen Wahlrecht
    - aa) Inkompatibilitäten nach Art. 137 Abs. 1 GG
    - bb) Bedeutung des Freizügigkeitsgrundrechts
5. Korrekturen – aber welche?

## Allgemeines Wahl-Recht – in Grenzen?

### 1. Zur Herausbildung des Grundsatzes allgemeiner Wahl

a) Die Allgemeinheit oder Universalität des Wahlrechts, die heute vom BVerfG wie von der Lehre als Anwendungsfall und/oder als eine spezielle Ausprägung des Gleichheitsgrundrechts oder auch -satzes gewürdigt wird<sup>1</sup>, hat sich als wesentliches Element staatsbürgerlicher Rechtsstellung durchaus unabhängig von grundrechtlichen Egalitätsvorstellungen entwickelt. Von seiner erstmaligen Normierung an ergaben sich alsbald enge Wechselbeziehungen zu dem ebenfalls erst nach den Umwälzungen der Französischen Revolution rechte Gestalt gewinnenden Institut einer Staatsangehörigkeit<sup>2</sup>. Gerade auch in den eher konservativen, seit 1818 allerorts

ergehenden deutschen Vormärz-Verfassungen erlangte das fundamentale Rechtsverhältnis, welches eine Person mit ihrem (National-) Staat verbindet, zentrale Bedeutung als erste und wichtigste Voraussetzung für das Innehaben und Ausüben staatsbürgerlicher Rechte, insbesondere aber des Wahlrechts.<sup>3</sup> Die neuen Konstitutionen der süd- und mitteldeutschen Staaten regelten daher zuweilen recht detailliert die Verknüpfung von Rechten des „citoyen (actif)“ mit der Staatsangehörigkeit, das Indigenat; umschrieben wurden auf diese Weise der Kreis der hierfür erwählten Personen wie auch Erwerb und Verlust des Rechtsbandes der Nationalität. Nicht jedem im Inland Lebenden freilich standen hiernach vorab die politischen Rechte zu.<sup>4</sup> Regelmäßig von legaler staatsbürgerlicher Betätigung ausgeschlossen waren zunächst alle Minderjährigen<sup>5</sup>, ebenso Ungebildete bzw. Besitzlose<sup>6</sup> und schließlich alle Frauen, also zusammen wohl weitaus mehr als die Hälfte der jeweiligen Wohnbevölkerung. Dagegen wurde häufig auch manchen juristischen Personen (des öffentlichen Rechts) ein Wahl-Recht eingeräumt.<sup>7</sup> Die Gruppe der weiblichen Personen verblieb im übrigen noch längere Zeit jenseits der Staatsbürgerschaft und außerhalb der Allgemeinheitskategorie<sup>8</sup>; die Forderung nach einem allgemeinen Wahl-Recht, an prominenter Stelle während der Revolution von 1848<sup>9</sup>, betraf damals selbstverständlich allein die Zusammensetzung einer „Versammlung deutscher Männer“<sup>9a</sup>, die nur von (einem Teil der) Angehörigen des stärkeren Geschlechts bestimmt werden sollte(n). Erst nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, also 1918/1919, wurde dem sozialdemokratischen Verlangen<sup>10</sup> nach einem Frauen-Wahlrecht

1 S. nur BVerfGE 11, 266/271; 15, 166/167; 28, 220/225; 36, 139/142; H. Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973, 131.

2 Vgl. Grawert, Staat und Staatsangehörigkeit, 1973, 123 ff. und 213 ff.; ders., Der Staat 23 (1984) 179/182 ff.; Quaritsch, DÖV 1983, 1/6 f.; ferner Rinck, Fs. W. Geiger, 1974, 677/682 f.

3 Näheres bei E. R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, 21967, 341 ff. und 351 f.; einschlägige Texte in: ders. (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 1961, 141 ff.

4 Durchaus ähnliche, selektive Verkürzungen erfolgten nach 1933; s. Ridder, Alternativ-Komm. zum GG, Bd. 1, 1984, Art. 16 Abs. 1/ Rdnr. 5 (1120 f.); Hecker, in: von Münch (Hrsg.), GG – Kommentar, Bd. 3, 1983, Art. 116/Rdnr. 3 (1110 f.).

5 S. etwa die Verfassungsurkunde für das Kgr. Bayern vom 26. 5. 1818; Tit. IV, § 3 a); abgedr. bei Huber, Dokumente (Anm. 3) 141 ff.

6 Zur Begrenzung des Wahlrechts auf Selbständige auch Fetscher, Fs. Wassermann, 1985, 317/318 f.

7 Dazu Neukamp, PrVwBl 33 (1911/12) 477 ff. (=DVBl. 1985, 564 ff.).

8 S. Meyer (Anm. 1) 76, 85, 90; Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, 1960, 606 f. und 790 f.; vgl. auch Parodi, DÖV 1984, 799/800.

9 Vogel/Nohlen/Schultze, Wahlen in Deutschland, 1971, 82 ff.; s. freilich auch Engelmann, Wir Untertanen – Einig gegen Recht und Freiheit, 1974/1975 bzw. 1982, 210 ff.

9 a So die Erklärung der „Heidelberger Versammlung“ vom 5. 3. 1848 (s. Huber, Dokumente (Anm. 3) 264/265; zum Kontext ders., Verfassungsgeschichte (Anm. 8) 593 f.).

10 S. Meyer (Anm. 1) 100 f.; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. Aug. 1919 – Komm., 1929, Art. 22/Anm. 1 (169). Vgl. des Näheren die Dokumente bei Potthoff, Die Sozialdemokratie von den Anfängen bis 1945, 1975, 171/172 (Offenes Antwortschreiben F. Lassalles vom 1. 3. 1863), 174 f. – Programm der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei, Eisenach 1869, Ziff. III. 1.), 176 f. – Programm der Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands, Gotha 1875, Ziff. II. 1); zu letzterem K. Marx, MEW 19, 15/29. S. schließlich das Programm der S. P. D., Erfurt 1891, bei Potthoff, 178 f.

schließlich verfassungskräftig, in Art. 22 S. 1 und 17 Abs. 1 S. 2 WRV, Rechnung getragen. In anderen Staaten, auch im westeuropäischen Raum, ist dies bekanntlich oft noch sehr viel später geschehen<sup>11</sup>, zuweilen ist die politische Emanzipation bis heute nicht vollständig vollzogen.<sup>12</sup>

b) Die Bestrebungen insonderheit von Parteien der Linken waren freilich nicht bloß auf die Erweiterung politischer Rechte, ihre Erstreckung auf möglichst alle Bevölkerungsgruppen durch Abbau geschlechtlicher Diskriminierungen gerichtet, sondern umfassender angelegt. Sie zielten vornehmlich auf die Überwindung von Klassen-Schranken ab, welche sozial Schwächere wegen des für diese Lage kennzeichnenden Fehlens von Vermögen, aber auch von Bildung noch vom Wahl-Recht fernhielten.<sup>13</sup> Das Wahlgesetz der Frankfurter Nationalversammlung, welches erstmals auch die Unselbständigen zur Wahl des Nationalparlaments zuließ<sup>14</sup>, kam zwar vorerst noch nicht zur Anwendung<sup>15</sup>; jedoch legte andererseits auch Art. 67 der Verfassung Preußens vom Dez. 1848 vorerst das allgemeine (Männer-) Wahlrecht für die Zweite Kammer fest.<sup>16</sup> blieb diese Regelung nun recht kurzlebig, so erlangte doch das Reichswahlgesetz des Jahres 1849 nach mehr als 15 Jahren bloß papierener Existenz eine verspätete normative Geltung, als es von den verbündeten deutschen Staaten 1866 vereinbarungsgemäß<sup>17</sup> in ihren jeweiligen Territorien als Wahlgesetz für das Bundes-Parlament, den Reichstag des Norddeutschen Bundes, in Kraft gesetzt wurde.<sup>18</sup> Trotz lautstarker, oftmals zerrbildhafter Kritik insbesondere von seiten politischer Gruppierungen der Rechten<sup>19</sup> hielt diese Versammlung am Prinzip eines allgemeinen Wahlrechts fest – desgleichen an den Kriterien der Gleichheit und Unmittelbarkeit – und wiederholte diese drei Grundsätze im Wahlgesetz vom Mai 1869.<sup>20</sup> Ohne inhaltliche Änderungen wurde dies sodann als Reichsgesetz 1871 übernommen<sup>21</sup> und galt fort bis ins Jahr 1918. Überdies war der Bestand der einfach-gesetzlichen Ausformung des allgemeinen Wahlrechts bereits in der Verfassung des Norddeutschen Bundes konstitutionell verbürgt (Art. 20).<sup>22</sup> Hiernach sollte – wie dann ebenso nach der Grund-Norm des Deutschen Reichs von 1871 an – „der Reichstag ... aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor(gehen)“.<sup>23</sup> Die Weimarer Reichsverfassung vom Aug. 1919 erweiterte die Grundsätze-Trias noch um das Prinzip gleicher Wahl<sup>24</sup>; formal blieben all diese staatsbürgerlichen Rechte auch während der NS-Herrschaft in Kraft<sup>25</sup> und fanden nach 1945 erneute verfassungskräftige Bestätigung in Ländern und Bund<sup>26</sup>, abgerundet nunmehr durch eine fünfte Komponente, die Wahl-Freiheit.<sup>27</sup>

## 2. Allgemeinheit der Wahl als konkretisierungsbedürftiger Grundsatz

a) Das Postulat einer „Allgemeinheit“ der Wahl beruht letztlich auf der im Naturrecht wurzelnden Annahme, es gebe keinen Grund außer absoluter körperlicher oder sittlicher Unfähigkeit, der es rechtfertigen könnte, einen Menschen von der Mitwirkung am gemeinen Wesen, der Ausübung von staatsbürgerlichen Rechten auszuschließen.<sup>28</sup> Das Verlangen nach Gewährung allgemeinen Wahlrechts bildete sohin durchaus folgerichtig seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zugleich die äußere Hülle für liberale und (radikal)demokratische Ideen zwecks Herbeiführung von (mehr) staatsbürgerlicher Gleichheit.<sup>29</sup> Diese der Allgemeinkategorie immanente Tendenz traf das BVerfG recht exakt mit der Feststel-

lung, es sei hiernach „unberechtigte ... Ausschlüsse von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl überhaupt ... untersagt“.<sup>30</sup> Hieran knüpft das Gericht allerdings unmittelbar

- 11 Überblick in der Beil. der Bayer. Staatszeitung „Der Staatsbürger“ Nr. 8 vom Aug. 1884: „Mehrheit ohne Gleichberechtigung“. S. a. das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau vom 31. 3. 1953 (BGBl. 1969 II, 1930), Art. I-III, und dazu Burrows, Neth. Int. L. Rev. 31 (1984) 332/334 ff.
- 12 Bis vor kurzem war dies in Liechtenstein der Fall, noch immer verhält es sich so in einigen Schweizer Kantonen (s. Art. 15, 18 f. der Verfassung von Unterwalden ob dem Wald vom 19. 5. 1968 (System. Sammlung des Bundesrechts – SR – 131.216.1), Art. 8 f. derjenigen von Unterwalden nid dem Wald vom 10. 10. 1965 (SR 131.216.2), Art. 20 der Konstitution von Appenzell Auerroden vom 26. 4. 1908 (SR 131.224.1), Art. 16 der Verfassung für den Eidgen. Stand Appenzell Innerrhoden (SR 131.224.2); Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts I, 1980, 142, und II, 1982, 233 f.; Auer, ZSR 103 II, 1984, 1/18 f.).
- 13 Im Mittelpunkt von Aufmerksamkeit und Kritik stand wohl das in Preußen seit 1849 (wieder) geltende Dreiklassenwahlrecht (s. isb. §§ 8 ff. der Verordnung vom 30. 5. 1849, in: Huber, Dokumente (Anm. 3) 398 ff.); vgl. dazu Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1984, 292 f.; von Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, 79 f.
- 14 S. §§ 1-4 des Gesetzes (entwurfs) vom 12. 4. 1849, in: Huber, Dokumente (Anm. 3) 324 ff.
- 15 Vgl. unten, bei Anm. 17, 18.
- 16 Text der Konstitution vom 5. 12. bei: Huber, Dokumente (Anm. 3) 385 ff. Dessen Oktroyierung wird staatsrechtlich beleuchtet von dems., Verfassungsgeschichte (Anm. 3) 764 ff.
- 17 Vgl. Art. 5 des Bündnisvertrags vom 18. 8. 1866, in: Huber, Dokumente, Bd. 2, 1964, 224/225.
- 18 Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, 1963, 646.
- 19 Hierüber Huber, ebd., 661; Meyer (Anm. 1) 87 Anm. 22; Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 1984, 136 f.
- 20 Vgl. §§ 1-3 des Gesetzes vom 31. 5., in: Huber, Dokumente (Anm. 17) 243 ff.
- 21 Dazu Huber, Verfassungsgeschichte (Anm. 18) 861 (ff.).
- 22 S. deren Text bei: Huber, Dokumente (Anm. 17) 227 ff.; dortselbst, 289 ff., auch der Wortlaut der Reichsverfassung von 1871.
- 23 Zum Wahlgeheimnis s. OVG Lüneburg, DöV 1985, 152 f.; Jung/Jaxt, ZRP 1985, 50 ff.
- 24 Nach Auffassung Anschütz' (aaO (Anm. 10) Art. 22/Anm. 1 – 169) galt dies freilich auch schon vordem; zweifelnd aber Meyer (Anm. 1) 88 ff.
- 25 Vogel/Nohlen/Schultze (Anm. 9) 174; s. a. Koellreuter, Deutsches Staatsrecht, 1953, 19 f.; Denninger, Staatsrecht 1, 1973, 100 f.
- 26 Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG; ferner Art. 14 Abs. 1 S. 1 und 12 Abs. 1 der Bayer. Verfassung vom 2. 12. 1946; Art. 72 Abs. 1 S. 1 der baden-württ. Verf. vom 11. 11. 1953; Art. 26 Abs. 1 und 54 Abs. 1 der Berliner Verf. vom 1. 9. 1950; Art. 75 Abs. 1 und 69 Abs. 2 der bremischen Verf. vom 21. 10. 1947; Art. 6 Abs. 2 der Verf. Hamburgs vom 6. 6. 1952; Art. 73 (Abs. 2) der hessischen Verf. vom 1. 12. 1946; Art. 4 Abs. 1 S. 1 und 44 Abs. 2 der Verf. Niedersachsens vom 13. 4. 1951; Art. 31 Abs. 1 der nordrhein-westfäl. Verf. vom 28. 6. 1950; Art. 76 Abs. 1 und 50 Abs. 1 der rheinland-pfälzischen Verf. vom 18. 5. 1947; Art. 65 Abs. 1 der Saar-Verf. vom 15. 12. 1947; Art. 3 Abs. 1 der Landessatzung für Schleswig-Holstein vom 13. 12. 1949 (Texte bei: Fußlein, Deutsche Verfassungen, 1961).
- Daß die Erfahrungen der Weimarer Periode Modifikationen der Vorstellungen über ein allgemeines Wahlrecht bewirkt haben, hoben schon früh Nawiasky/Leusser hervor (Die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dez. 1946 – Handkomm., 1948, 91).
- 27 Vormalig war diese noch in einer eigenen Vorschrift, dem Art. 125 S. 1 WRV, normiert; zu den Gründen für diese Trennung s. Anschütz (Anm. 10) 508, wo auch auf Art. 17 Abs. 1 S. 2 der Verf., der entsprechenden Gewährleistung für Landtagswahlen, hingewiesen wird (s. heute Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG).
- 28 H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 1966, 157; s. a. Herzog, Allgemeine Staatslehre, 1971, 382; Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 1980, 125; Ermacora, Allgemeine Staatslehre, 1. Teilbd., 1970, 443 und 426 f.; Rinck, Fs. Geiger, 681. Von Arnim (aaO (Anm. 13) 81 f.) unterstreicht den Zusammenhang mit der allgemeinen Wehrpflicht im „Volkskrieg“ 1914/18: ähnlich heute zur „allgemeinen“ Dienstleistungsverpflichtung in Art. 12 Abs. 2 GG Parodi, DÖV 1984, 804.
- 29 Im einzelnen hierzu Meyer (Anm. 1) 109 f.
- 30 BVerfGE 36, 139/142; vgl. auch Rinck, Fs. Geiger, 686.



die eher vage Aussage, dem Gesetzgeber sei daher (lediglich?) verboten, „bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen“.<sup>31</sup> Der nicht gerade klaren Kennzeichnung des (wahl-)berechtigten Personenkreises in diesem Diktum stehen jedoch deutlichere Stellungnahmen in anderen Entscheidungen gegenüber, wo ausdrücklich von „Aktivbürgern“<sup>32</sup> gesprochen, in einem Urteil zumindest auch ausdrücklich der Bezug des Wahlrechts zur (deutschen) Staatsangehörigkeit dargelegt wird.<sup>33</sup> Auch in der Kommentierung der Allgemeinheits-Normen läßt sich wohl Einhelligkeit darüber ausmachen, daß nach Maßgabe dieses Prinzips – im Gegensatz zu bloß „beschränkten“ Wahlen<sup>34</sup> – eben alle Staatsbürger wählen und gewählt werden dürfen oder – anders und präziser formuliert – nur solche Voraussetzungen für Wahlberechtigung wie Wählbarkeit aufgestellt werden dürfen, die sich als personenbezogene Mindestanforderungen an eine vernunft- und gemeinschaftsgemäße Wahlentscheidung rechtfertigen lassen.<sup>35</sup>

b) Begrenzungen, Einschränkungen oder auch Modifikationen der Allgemeinheit der Wahl sind mithin nur ausnahmsweise<sup>36</sup> zulässig. Seit Anbeginn seiner Rechtsprechungstätigkeit betont das BVerfG, dies Prinzip sei – ebenso wie der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit – ein „Anwendungsfall“ des allgemeinen Gleichheitssatzes, des Art. 3 Abs. 1 GG, von welchem es sich lediglich, aber doch durch seinen formalen Charakter unterscheide.<sup>37</sup> Die im Verhältnis weitaus stärkere Formalisierung<sup>38</sup> hebe freilich die regulative und letztlich übergeordnete Bedeutung des allgemeinen Gleichheits(grund)satzes nicht völlig auf. Die (latente) Überlagerung bzw. -ordnung gelte zudem über die Grundrechtsgewährleistung des Art. 3 Abs. 1 GG hinaus, nicht allein kraft positiven Verfassungsrechts, versteht das BVerfG doch Gleichheit „als selbstverständliche(n) ungeschriebene(n) Verfassungsgrundsatz in allen Bereichen und für alle Personengemeinschaften“.<sup>39</sup> Daher sei auch im Feld des Wahlrechts und trotz – unter dem geltenden Verhältniswahlssystem sogar überaus „radikaler“<sup>40</sup> – Formalisierung nicht jegliche Differenzierung verboten. Art und Maß der gebotenen gesetzgeberischen Konkretisierung richteten sich vielmehr „nach der Natur des jeweils in Frage stehenden Sachbereichs“.<sup>41</sup> Damit wird allerdings wenig mehr als eine Leerformel angeboten.

c) Eine Bestimmung des dem Normgeber verbleibenden, recht engen<sup>42</sup> Gestaltungsspielraums kann nun freilich nicht allein die geschichtliche Entwicklung des (allgemeinen) Wahlrechts ins Auge fassen. Daneben, ja vorab muß sie vielmehr die demokratisch-egalitäre Grundlegung der hier und jetzt geltenden (Bundes-) Verfassung, d. h. das Grundgesetz zum Ausgangs- und Richtpunkt nehmen.<sup>43</sup> „(D)ie Gleichbewertung aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts (ist) eine der wesentlichen Grundlagen der . . . freiheitlich-demokratische(n) Staatsordnung“.<sup>44</sup> Zwar befaßte sich das soeben auszugsweise zitierte BVerfG-Erkenntnis mit dem Grundsatz gleicher Wahl, angesichts dessen überaus harmonischer Verbindung mit dem Prinzip der Allgemeinheit<sup>45</sup> steht jedoch schwerlich etwas im Wege, diese Aussage zu generalisieren. Zudem mag es angezeigt sein, die dort noch eher nebenbei, nämlich in Klammern angesprochene Geltung der speziellen Differenzierungsverbote des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG als durchgängige (Gegen-) Schranken für Ausnahmen vom gleichen wie vom allgemeinen Wahlrecht weiter zu entwickeln<sup>46</sup>. Die Linien von Wahlrechtsgrundsätzen zum einen, (Gleichheits-) Grundrechten andererseits würden so im

Staat des Grundgesetzes wieder zu mindestens partieller Überdeckung gelangen.<sup>47</sup>

### 3. „Zwingend“ gebotene Begrenzungen des Allgemeinheitsprinzips

Jegliche Konkretisierung des Grundsatzes allgemeiner Wahl mag nun zumindest immer dann auch aus „zwingenden“ Gründen<sup>48</sup> gebotene Einschränkungen des Prinzips

- 31 Schon in BVerfGE 15, 165/167 hieß es noch ergänzend, verboten sei auch, „das Stimmgewicht dieser Gruppen verschieden zu bewerten“.
- 32 BVerfGE 15, 167; zuvor bereits BVerfGE 4, 375/382. Von „staatsbürgerlichem“ Recht sprachen BVerfGE 6, 84/91 und 94; 28, 220/225; 36, 142; 59, 119/125.
- 33 BVerfGE 5, 2/6; s. a. Ermacora (Anm. 28) 440 f.
- 34 Vgl. von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz – Komm., Bd. 2, <sup>2</sup>1964, Art. 38/III. 2. c (879); Seifert, Bundeswahlrecht, <sup>3</sup>1976, Art. 38 GG/Rdnr. 5 (41).
- 35 Neben von Mangoldt/Klein, aaO (vor. Anm.) etwa Maunz, in: Maunz/Dürig, GG – Komm., <sup>6</sup>1982 ff., Art. 38/Rdnr. 39; von Münch, in: ders. (Hrsg.), GG – Komm. Bd. 2, <sup>2</sup>1983, Art. 38/Rdnr. 6 (460); H. P. Schneider, im Alternativ-Komm. zum GG, Bd. 2, 1984, Art. 38/Rdnr. 43 (291 f.); Schiffer, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1984, 295/296 f.; Stern (Anm. 13) 303 f.; Seifert/Hömig, GG – Taschenkomm., 1982, Art. 38/Rdnr. 4 (231); ferner Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern – Handkomm., <sup>3</sup>1985, Art. 14/Rdnr. 2 (103), sowie bereits G. und E. Küchenhoff, Allgemeine Staatslehre, <sup>1</sup>1950, 81.
- 36 Vgl. BVerfGE 1, 208/249; 58, 202/205. Wie häufig (s. Stern, JuS 1985, 329/332 f.), so verwendet auch das BVerfG den Begriff des Grundsatzes mehrdeutig, teils als Gegenstück zu dem der Ausnahme – wo exakter doch von Regel zu sprechen wäre –, teils als konkretisierungsbedürftiges, normativen Einzelvorschriften zugrundeliegendes (ethisches) Prinzip, also im Sinne Hellers (Staatslehre, <sup>1</sup>1970, 175, 191 f. u. ö.) oder Wolffs (ders./Bachof, Verwaltungsrecht I, <sup>9</sup>1974, 121 ff.). Im letztgenannten Sinne etwa zu Art. 3 I GG BVerfGE 1, 233; zu Art. 79 Abs. 3 GG BVerfGE 30, 1/24.
- 37 S. BVerfGE 1, 242; 4, 31/39; 6, 84/91; 11, 266/271; 28, 225; 36, 142; von „Sondervorschrift“ spricht (wohl genauer) BVerfGE 3, 383/391. Vgl. dazu Hesse, AöR 109 (1984) 174/184 f.; von Arnim, DÖV 1984, 85 (f.); von Mangoldt/Klein/Starck, GG – Komm., Bd. 1, <sup>3</sup>1985, Art. 3 Abs. 1/Rdnr. 200 f. (368).
- 38 BVerfGE 4, 375/382; 28, 225; bayVerfGH, BayVBl. 1984, 270/271.
- 39 BVerfGE 1, 233; 3, 225/232 f.; 6, 91; BayVerfGHE 19, 105/109; 20, 58/60; zur Grundlegung iSb. Wintrich, Fs. Laforet, 1952, 227/238 f.; Rinck, Fs. Geiger, 688 f. und 693.
- 40 BVerfGE 4, 382.
- 41 So BVerfGE 6, 91; ähnlich BVerfGE 3, 19/24 zur Begründung dafür, daß nicht jeder der Wahlrechtsgrundsätze „in voller Reinheit verwirklicht werden kann“. Seifert (aaO (Anm. 34) Art. 38 GG/Rdnr. 6 (42 f.)) unterstreicht zudem, die Entscheidung darüber, was mit dem Grundsatz allgemeiner Wahl noch vereinbar sei, folge „in gewissem Umfange wandelbaren Rechtsanschauungen“ (ähnlich schon BVerfGE 1, 249). Welche dies sind, woher sie ihre Bedeutung gewinnen, bleibt freilich offen.
- 42 Diese Sicht liegt der st. Rspr. zugrunde (seit BVerfGE 6, 94 bzw. 104/120).
- 43 Zu blaß insoweit BVerfGE 6, 91. Eingehend zu Wahl-Funktionen und -Wirkungen Meyn, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982, 272 ff.
- 44 So BVerfGE 6, 91; s. ferner BVerfGE 11, 272; 42, 312/340 f.
- 45 Vgl. Meyer (Anm. 1) 142; Rinck, Fs. Geiger, 689. Die Unterscheidung tritt selbst beim BVerfG nicht immer klar hervor (zutr. Stern (Anm. 13) 303 mit Anm. 86; vgl. z. B. BVerfGE 12, 139/142).
- 46 Ebenso Schneider (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 43 (291); Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 39; für Abs. 3 auch von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 6 (460); Stern (Anm. 13) 304.
- 47 Hierzu auch BVerfGE 11, 351/360; 12, 10/25; 12, 73/77; 18, 172/180; 38, 326/335; 48, 64/79; 57, 43/54 f.; 59, 119/124; 60, 162/167 ff.; 66, 270/291; ferner Rinck, Fs. Geiger, 693; Kisker, Fs. Mallmann, 1978, 103 (f.).
- 48 Jeden „aner kennenswerten wichtigen Grund“ läßt dagegen von Münch ausreichen (aaO (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 7 (460)); ebenso Stern (Anm. 13) 304 mit Anm. 90, und Meder (Anm. 35) Art. 14/Rdnr. 4 (105)).

selbst mit sich bringen<sup>49</sup>, wenn dem Normgeber bei seiner Aufgabe obliegt, gleichermaßen den Geltungsanspruch anderer, nicht minder bedeutsamer Bestimmungen (des Verfassungsrechts) zu berücksichtigen.

a) So sehen etwa Grundgesetz<sup>50</sup> wie Länderverfassungen<sup>51</sup> in Übernahme althergebrachter Regeln eine Mindest-Altersgrenze für Wahlberechtigung und Wählbarkeit vor. Aktives wie passives Wahlrecht nahmen in diesem Punkte seit dem vorigen Jahrhundert eine nicht ohne Sprünge verlaufene, letztlich aber expansive Entwicklung, hin zur Einbeziehung aller volljährigen Staatsbürger(innen).<sup>52</sup> Auch solche Altersbestimmung stellt sich freilich als eine selektive Limitierung des „status activus“ dar, sie darf folglich nicht willkürlich vorgenommen oder geändert werden.<sup>53</sup> Nicht zuletzt im Lichte der höchstrichterlichen Judikatur zu auch für den Verfassungs(änderungs)gesetzgeber bindenden, wenngleich nicht-positivierten letzten Rechtsgrundsätzen<sup>54</sup> erscheinen insoweit noch Fragen offen: So ließe sich etwa am Beispiel der jüngsten, recht merklichen Herabsetzung des Wählbarkeitsalters zum Deutschen Bundestag<sup>55</sup> anknüpfen und untersuchen, ob es nicht aus der Verfassung abzuleitende, absolute Unter- oder auch Obergrenzen<sup>56</sup> für derartige Mindest-Altersregeln gebe.<sup>57</sup> Auszugehen wäre dabei von Motiv wie Ziel solcher Vorschriften, politisches Mündigsein, staatsbürgerliche Reife optimal zu taxieren.<sup>58</sup> Wann dieser Entwicklungsstand menschlicher Persönlichkeit erreicht ist, bedarf wohl notwendig parlamentarischer Entscheidung bzw. sollte gar vom Verfassungsgeber selbst fixiert werden.<sup>59</sup> Stellen diese Organe sodann eine unwiderlegliche Vermutung zugunsten des Wahlrechts auf, die an der Vollendung eines bestimmten Lebensalters<sup>60</sup> ausgerichtet ist, so erscheint dies als durchaus geeignetes, typisierendes Mittel zum Erreichen des angestrebten Zwecks. Jedenfalls der Praktikabilität wegen sollte es Einzelfallprüfungen des politischen Wissensstandes o. ä.<sup>61</sup> regelmäßig vorzuziehen sein.

b) aa) Die Statuierung einer Mindestaltersgrenze wirkt aber sogleich – gerade in Anbetracht ihrer sachlichen Rechtfertigungsbedürftigkeit vor dem Allgemeinheitsgrundsatz – das Problem auf, ob denn Höchstalters-Limite verfassungskonform sind, wie sie sich derzeit insbesondere im kommunalen Bereich für bestimmte Wahlämter finden.<sup>62</sup> Insoweit könnte das Schweigen der Konstituanten in Bund und Ländern durchaus als beredt angesehen werden, Nicht-Erwähnung solcher Einschränkungsmöglichkeiten<sup>63</sup> ohne weiteres deren Unzulässigkeit bedeuten<sup>64</sup>, dies um so eher, als eben auch nur in bestimmten Fällen gewisse körperlich-geistige Mängel als Wahlrechtsausschließung in Betracht kommen (können).

bb) Zu dem gegenteiligen Ergebnis gelangte hier allerdings der Bayer. VerfGH, indem er es in das allein durch den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BayVerf.) eingeschränkte Ermessen des einfachen Gesetzgebers stellte zu entscheiden, welche individuell disqualifizierten Personen

49 BVerfGE 1, 249 verwies auf BayVerfGHE 5, 66/74 f., dieser wiederum auf die Judikatur des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich zum Grundsatz des gleichen Wahlrechts; für Abweichungen „in engen Grenzen“ sei hiernach „ein wirklich dringendes Bedürfnis“, eben ein „zwingender Grund“ zu fordern (ebd., 75). Nach anfänglicher Unsicherheit (s. BVerfGE 3, 19/24 f. und 30 f.; 5, 77/81) betonte das BVerfG spätestens seit E 6, 94 und 120 (zuvor bereits E 4, 382 f.) die Notwendigkeit „besondere(r) Rechtfertigung“ (E 11, 272; 28, 225; 36, 142). Aus der Lit. s. Schiffer (Anm. 35) 297 mit Anm. 11; Schneider (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 43 (292); Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Bd. 1, 1980, § 1 BWG/Rdnr. 7 (65).

50 Art. 38 Abs. 2 GG wird als verfassungskräftige Schranke der allgemeinen Wahl gekennzeichnet von Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 56; von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 65 (493); Seifert/Hömig (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 4 (231) und 14 (237); s. a. BVerfGE 36, 142; 42, 341.

51 Art. 14 Abs. 1 i. V. m. 7 Abs. 1 und 2; Art. 14 Abs. 2 der bayer. Verf.; Art. 26 Abs. 1, 28 Abs. 2 S. 1 bad.-Württ. Verf.; Art. 26 Abs. 3 und 4 Verf. Berlin; Art. 76, 78 BremVerf.; Art. 73 Abs. 1, 75 Abs. 2 HessVerf.; Art. 4 Abs. 2 und 3 Verf. Niedersachsen; Art. 31 Abs. 2 Verf. NRW; Art. 76 Abs. 2, 80 Abs. 2 Verf. Rheinland-Pfalz; Art. 66, 68 Abs. 2 Saar-Verf.; s. aber auch Art. 6 Abs. 4 der Verf. Hamburgs und Art. 3 Abs. 4 derjenigen von Schleswig-Holstein.

52 Zu den Stufen s. Anschütz (Anm. 10) Art. 22/Anm. 1 (169); von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 65 f. (493 f.); Schneider (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 56 (304). Auch diese Art der Wahlrechtserweiterung ist eine alte sozialdemokratische Forderung (s. Potthoff (Anm. 10) 174 – Eisenacher Programm 1869, dort lediglich für Männer – und 176 – Gothaer Programm 1875, für alle Staatsangehörigen).

53 So auch von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 8 (460); anders aber wohl Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 56.

54 Dazu bereits oben, Anm. 36. Durchaus ähnlich heißt es bei Nawiasky/Leusser/Schweiger/Zacher, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1971 ff., Art. 14/Rdnr. 4, „Bestimmungen über das Wahlalter (seien) nach dem vorrechtlichen Gesamtbild, das sich dem Verfassungsgeber bot, mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl vereinbar“ (krit. zu dieser Herleitung Gramlich, DVBl. 1980, 531/536 f.). Die von Schweiger ebd. angeführte Entscheidung des bayer. VerfGH, die sich allerdings nicht speziell mit Altersbestimmungen befaßte, mißt ebenfalls Verfassungsnormen an „höherrangige(m) Recht wie d(em) Willkürverbot als objektive(m) Gerechtigkeitsprinzip“ (VerfGHE 20, 58/59).

55 Durch das 27. Änderungsgesetz zum GG vom 31. 7. 1970. BGBl. I, 1161; kritisch dazu freilich Stern (Anm. 13) 315; Seifert (Anm. 34) Art. 38 GG/Rdnr. 45 (66); Obermayer, JZ 1984, 857/859. S. in diesem Zusammenhang auch die Resolution (72) 29 des Ministerausschusses des Europarats vom 19. 9. 1972 „on the lowering of the age of full legal capacity“, und das „Explanatory Memorandum“ hierzu (1973).

56 Der Vorentwurf W. Hoegners zur Bayer. Verfassung 1946 etwa sah in Art. 10 als Wählbarkeitsalter das Erreichen des 30. Lebensjahres vor (s. Nawiasky/Leusser (Anm. 27) 89); dieses Limit wurde auf 25 herabgesetzt in der Absicht, „der Jugend eine Chance zu bieten, früher in die aktive Politik einzutreten“ (ebd., 90).

57 Seifert hält offenbar die Volljährigkeit für eine absolute untere Grenze (aaO (Anm. 34) Art. 38 GG/Rdnr. 6 (42)). Nur selten wird auch erörtert, ob und wann (welche) Differenzierungen zwischen Wahlberechtigung und Wählbarkeit zulässig sind, sei dies generell, sei dies allein das Wahlalter betreffend; vgl. aber bayVerfGHE 11, 103/108 f.; BVerfGE 7, 63/72; Schweiger, in: NLSZ (Anm. 54) Art. 14/Rdnr. 11; Seifert, aaO, Art. 38 GG/Rdnr. 9 (45).

58 So der Tenor der Begründungen der Änderungsgesetz-Entwürfe in Bund (s. BT-Drs. VI/304 vom 27. 1. 1970) und Ländern (s. z. B. Vhdg. BayLT, Beil. 6/2804 vom 4. 2. 1970). Vgl. auch BVerfGE 41, 1/11; Schreiber (Anm. 49) § 12 BWG/Rdnr. 4 (187) und 10 (192).

59 Wie es denn meist auch geschehen ist (s. oben, Anm. 51); vgl. Schreiber (Anm. 49) § 12 BWG/Rdnr. 2 (187) und § 15 BWG/Rdnr. 4 (237).

60 Oft, aber nicht notwendig das Erreichen der Volljährigkeit (s. Nawiasky/Leusser (Anm. 27) 82).

61 Zur Lage in den U.S.A. vgl. Tribe, American Constitutional Law, 1978, 761 ff. und 769 ff.

62 Vgl. nur Art. 29 Abs. 3 S. 1 bayer. GWG; Art. 4 Abs. 1 S. 3 bayer. LkrWG: 65. Lebensjahr, bezogen auf den Beginn der Amtszeit; § 46 Abs. 1 S. 1 GemO BW: ebenso, aber bezogen auf den Wahltag; § 38 S. 1 LkrO BW: 63. Lebensjahr, Stichtag Wahltermin. Im übrigen gilt nach diesen Vorschriften für Bürgermeister und Landräte meist auch ein höheres Mindestalter, die Vollendung des 25. oder gar des 30. Lebensjahrs.

63 Es handelt sich hier um Ineligibilitäten, nicht (bloß) um Inkompatibilität i. S. v. Art. 137 Abs. 1 GG.

64 Der Grundsatz allgemeiner Wahl gilt auch für kommunale Wahlen; s. zur bayer. Verfassungsrechtslage Meder (Anm. 35) Art. 12/Rdnr. 3 f. (96); Schweiger, in: NLSZ (Anm. 54) Art. 12/Rdnr. 3 und 5 f.; VerfGHE 20, 101/112 f.; 29, 143/147 f.



nicht an einer Wahl teilnehmen dürfen.<sup>65</sup> Durchaus sachgerecht sei es, wenn die Legislative „im Einklang mit dem Willen einer pflichtbewußten Wählerschaft . . . gewisse Tatbestände aufstell(e), welche die Wahl zum Bürgermeister ausschließen, und damit zugleich dem Grundsatz der Einheitlichkeit des Beamtenrechts folg(e)“.<sup>66</sup> Auch im Hinblick auf Wahl-Beamte seien Gesetzgeber und Verwaltung gehalten, ungeeignete Personen auszusondern, weil davon ausgegangen werden dürfe, daß mit dem Erreichen (regelmäßig) des vollendeten 65. Lebensjahres Beamte oftmals nicht mehr hinreichend dienstfähig seien.<sup>67</sup> Nach Ansicht des bayer. Landesverfassungsgerichts wird sohin das allgemeine (passive) Wahlrecht – nicht die Wahlberechtigung! – begrenzt durch gleichfalls verfassungskräftige Bestimmungen beamtenrechtlichen Charakters.<sup>68</sup> Deren Anwendbarkeit auf (gar jedwede) Mandatsträger erscheint nun allerdings keineswegs selbstverständlich<sup>69</sup>, sie ist auch nicht die Regel.<sup>70</sup> Die Begründung des Erkenntnisses vermag so schwerlich zu überzeugen. In einer neueren Entscheidung hebt denn der Bayer. VerfGH vornehmlich auf die Wahl-Gleichheit ab und stellt heraus, daß sich die Altersgrenze allein auf den Beginn der Amtszeit beziehe und hierin eine „wesentliche Vergünstigung“ liege.<sup>71</sup> Damit wird aber die Parallele zum Beamtenrecht gerade in die Ferne gerückt.

c) Individuellen Wahlrechtsentzug sehen Bundes- wie Länderverfassungen zwar nur bei gravierenden staatsbürgerlichen Defizienzen vor;<sup>72</sup> darüber hinaus stellt sich aber die der Funktionenteilung entspringende, personelle Trennung von Exekutiv-, Judikativ- und Parlamentstätigkeit für die betroffenen Amtswalter als (potentielle) Beschränkung ihres – passiven – Wahlrechts dar. Freilich erfolgt dies in einer rechtstechnisch anderen Gestalt<sup>73</sup>, durch bloße Inkompatibilitätsregeln.<sup>74</sup> Jedoch erzeugen wohl die konstitutionellen Ermächtigungsvorschriften, nach deren Auftrag der einfache Gesetzgeber das Nähere regeln möge, für andere, herkömmliche Ausschlußgründe personenbezogener Art dann und insoweit eine ausreichende Legitimation<sup>75</sup>, als sie eine Konkretisierung<sup>76</sup> des Kreises allseits mündiger Bürger(innen) bewirken. Dem Normgeber obliegt freilich, Ausnahmen nur „sehr eingeschränkt und genau begrenzt zu formulieren“.<sup>77</sup>

d) aa) Schon in der Verfassung bekräftigte Einschränkungen des allgemeinen Wahlrechts erblicken manche des weiteren in der Begrenzung der Berechtigung auf Staats-Bürger<sup>78</sup>, weil damit eine Ausscheidung desjenigen, mehr oder weniger großen Teils der (erwachsenen) Wohnbevölkerung einhergehe, welcher nicht im Verhältnis der Nationalität zu dem Staat seines Wohnsitzes bzw. gewöhnlichen (längerfristigen) Aufenthalts steht.<sup>79</sup> Bei derartiger Sichtweise wird mithin die Allgemeinheits-Kategorie im Wahlrecht verkürzt auf drei elementare Kriterien: Mensch-Sein überhaupt, Wahlalter sowie schließlich eine objektiv feststellbare, territoriale Beziehung zum Staat des Verweilens.<sup>80</sup> Unberücksichtigt bleiben sonach die demokratisch-egalitären Wesenszüge des Wahl-

65 So VerfGHE 21, 83/88 und 90, bezugnehmend u. a. auf BVerfGE 11, 351/360 f., ein Erkenntnis, das sich allerdings mit der (besonderen) Wahlrechtsgleichheit befaßt.

66 VerfGHE 21, 90; ebenso VerfGH, BayVBl. 1984, 301 302. Anders wohl *Schweiger*, in: *NLSZ* (Anm. 54) Art. 94/Rdnr. 6; wie der VerfGH dagegen *Masson/Samper*, Bayer. Kommunalgesetze, 1952 ff., Art. 17 GO/Rdnr. 3; s. ferner *Kunze/Bronner/Katz*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 1984 ff., § 46/I. 1. b (457).

- 67 Zu Höchstaltersgrenzen (in Bezug auf Art. 12 Abs. 1 GG) auch BVerfGE 64, 72/82 f., im Anschluß an BVerfGE 1, 264/275 f.; 9, 338/344 ff.
- 68 Art. 94 Abs. 1 und 2 sowie Art. 116 bayVerf. – *Meder* verweist in diesem Zusammenhang bemerkenswerterweise nicht auf die zuvor genannten, sondern auf eine andere (ältere) VerfGH-Entscheidung (E 12, 91/106 ff.). Früher noch hatte VerfGHE 6, 35/51 f. betont, die Wählbarkeit zum Landrat müsse von allen Befähigungs- und Leistungsnaechweisen frei sein.
- 69 Verneinend in Bezug auf Gemeinderatsmitglieder VerfGHE 14, 77/83; 20, 101/113; *Meder* (Anm. 35) Vor Art. 94/Rdnr. 1 (247); anders jedoch *von Mangoldt/Klein* (Anm. 34) Art. 33/IV. 4 (807).
- 70 Zu Parlamentsabgeordneten vgl. BVerfGE 40, 296/314; zur „Übergelagerung des Art. 33 Abs. 2 GG durch das demokratische Prinzip“ allg. *Maunz*, in: *Maunz/Dürig* (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 14; *Ridder*, im *Alternativ-Komm.*, Bd. 2, Art. 33 Abs. 1-3/Rdnr. 48 (168 f.).
- 71 BayVBl. 1984, 302.
- 72 Hierzu zählen letztlich auch über Art. 139 GG und ähnliche Landesverfassungsbestimmungen (etwa Art. 184 bayVerf.) fortgeltende Vorschriften besatzungsrechtlichen Ursprungs (vgl. VerfGHE 11, 108; *von Mangoldt/Klein* (Anm. 34) Art. 38/III. 2. c (880)), insbesondere aber die die streitbare freiheitliche demokratische Verfassungsordnung kennzeichnenden, nicht zuletzt wahlrechtsgestaltenden Regelungen der Artt. 9 Abs. 2 und 21 Abs. 2 GG sowie (bsp.) Art. 15 BayVerf.
- 73 Von Wählbarkeit „im engeren/weiteren Sinn“ spricht BVerfGE 38, 326/33, von einer „Modifikation“ des Grundsatzes allgemeiner (passiver) Wahl BVerfGE 48, 64/89; ähnlich *Schreiber* (Anm. 49) § 46 BWG/Rdnr. 2 (474); *Seifert/Hömig* (Anm. 35) Art. 137/Rdnr. 1 (583); neuerdings auch BVerfGE 64, 301/319 f.
- 74 Hierzu *Versteyl*, in: *von Münch* (Anm. 4) Art. 137/Rdnr. 17 (1295 f.); *Stern* (Anm. 13) 316 ff.; *Bernhard*, Richteramt und Kommunalmandat, 1983, 173 ff. (krit. zu diesem *Feuchthofen*, BayVBl. 1985, 127/128).
- 75 Wenn das BVerfG meint (s. E 36, 141 f.), dergleichen habe „immer als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl vereinbar“ gegolten, so trifft dies zwar so generell nicht zu (vgl. VerfGHE 11, 109), hält aber einem rechtsvergleichenden Blick stand (s. nur *Hangartner* (Anm. 12) II, 233, zur Schweiz; *Walter/Mayer*, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 1980, 90; ferner *Assmann/Böningner u. a.*, Staatsrecht der DDR, 1977, 238; *Révész*, in: *Fincke* (Hrsg.), Handbuch der Sowjetverfassung, Bd. 2, 1983, Art. 96/Rdnr. 7 (849), zur UdSSR). Das Schrifttum teilt diese Auffassung denn auch einhellig (vgl. z. B. *Schiffer* (Anm. 35) 308 f.; *Stern* (Anm. 13) 304; *von Münch* (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 14 ff. (464 f.); von gewohnheitsrechtlicher Geltung sprechen *Seifert* (Anm. 34) Art. 38 GG/Rdnr. 6 (42), und *Kisker*, Fs. Mallmann, 109).
- 76 Nach Art. 38 Abs. 3 GG ist keine von den vorangehenden Absätzen abweichende Rechtsetzung zulässig (*von Mangoldt/Klein* (Anm. 34) Art. 38/V. (893); *von Münch* (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 67 (494)).
- 77 So *Maunz*, in: *Maunz/Dürig* (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 39.
- 78 *Von Münch* (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 9 (460); *Schneider* (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 43 (292); *Schreiber* (Anm. 49) § 12 BWG/Rdnr. 4 (187).
- 79 Also sowohl im Inland lebende Ausländer als auch Staatenlose (s. *Matthey*, in: *von Münch* (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 5 (356)), einschließlich der „heimatlosen Ausländer“ (vgl. § 13 Abs. 1 S. 2 HAG), nicht hingegen Personen mit mehrfacher, aber auch deutscher Staatsangehörigkeit (*Schreiber* (Anm. 49) § 12 BWG/Rdnr. 8 (191)).
- 80 Daß das letztgenannte Merkmal an Boden gewinne, während das Staatsangehörigkeitsband im Niedergang begriffen sei, versucht *D'Oliveira* darzutun (Neth. Int. L. Rev. 31 (1984) 59/70 f.; dagegen *Quaritsch*, DöV 1983, 13 ff.). Immerhin kennen etliche neuere europäische Verfassungen ein Ausländer-Wahlrecht, zumindest auf kommunaler Ebene (vgl. etwa Art. 4 Abs. 4 der griechischen Verf. 1975; Art. 13 Abs. 2 i. V. m. 23 der spanischen Verf. 1978; ferner Art. 73 der „Constitution de la République et Canton du Jura“ vom 20. 3. 1977 (SR 131.235) i. V. m. NZZ vom 9. 2. 1985: „Kein passives Wahlrecht für Ausländer im Jura“ (28); zum Verfassungsreferendum in der Republik Eire s. NZZ vom 19. 6. 1984: „Wahlrecht für Ausländer in Irland“ (4). Der Bericht von *Macciocchi* über das aktive und passive Wahlrecht für Bürger eines Mitgliedstaates, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem eigenen ansässig sind, am 29. 4. 1983 im Namen des Rechtsausschusses des Europ. Parlaments vorgelegt (Dok. 1-121/83), läßt sich heute ergänzen durch den Hinweis auf französische Pläne, das Kommunalwahlrecht für dort lebende Ausländer einzuführen (FR vom 22. 4. 1985: „Wahlrecht angekündigt“ (2)). S. a. *Groenendijk*, ZAR 1985, 74/77.

Rechts<sup>81</sup>, seine für moderne Verfassungsstaatlichkeit (nicht nur im Westen) essentielle, herrschaftslegitimierende Funktion.<sup>82</sup> Außer Betracht liegen darüber hinaus auch der mit dem Vorigen eng zusammenhängende Bezug zu bzw. die Interdependenz mit einem je konkreten (souveränen) Gemeinwesen.<sup>83</sup> Dieses reziproke Verhältnis kommt recht deutlich zum Ausdruck in Bestimmungen mancher Länderverfassungen, die das Wahlrecht an die Staatsangehörigkeit anbinden<sup>84</sup> und zudem den Inhalt des Aktivbürgerrechts durch eine Aufzählung der wichtigsten hierdurch begründeten bzw. hieraus fließenden Verhaltensnormen näher bestimmen.<sup>85</sup>

bb) Wenn das Grundgesetz dergleichen Regelungstechnik nicht eigens folgt<sup>86</sup>, so bedeutet dies schwerlich eine auch inhaltliche Divergenz. Mag der Wortlaut des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG keine explizite Kennzeichnung des (aktiv wie passiv) Wahlberechtigten enthalten<sup>87</sup>, mag zudem die (partielle) Identifizierung des Wahl- mit dem Staatsvolk im Rahmen von Art. 20 Abs. 2 GG nicht über jeden Zweifel erhaben sein<sup>88</sup>, so dürften doch andere Verfassungssätze die Schlußfolgerung zulassen, deutsche Staatsgewalt werde „in Wahlen und Abstimmungen“ nur von Deutschen ausgeübt, hier bestehe de constitutione lata ein konstitutiver Zusammenhang.<sup>89</sup> Einmal bezeichnet schon die Präambel – in historisch zwar fragwürdiger<sup>90</sup>, gleichwohl aber normativ aussagekräftiger Weise<sup>91</sup> – das Grundgesetz als Schöpfung des (gesamten) Deutschen Volkes, nicht einer Wohnbevölkerung.<sup>92</sup> Überdies gibt der Vorspruch dem Träger der Souveränität eine sachlich-räumliche Vollendung des Verfassungswerks auf, die spätestens an den Grenzen des Deutschturns endet.<sup>93</sup> Eine Beschränkung des Wahlrechts auf Deutsche (im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG<sup>94</sup>) gebietet wohl auch Art. 20 Abs. 4; die dort vorgesehene, außerordentliche Legitimitätskontrolle ist allein den Staatsbürgern vorbehalten, das Recht zum Widerstand<sup>95</sup> ist eben nicht am Vorliegen der territorial vermittelten Beherrschung ausgerichtet.<sup>96</sup> Schließlich wirkt hier gleichsam nebenher auch Art. 33 Abs. 1 GG; diese zunächst und vornehmlich die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland gestaltende Vorschrift<sup>97</sup> – lex specialis im Verhältnis zum allgemeinen Gleichheitssatz<sup>98</sup> – grenzt die staatsbürgerlichen Rechte (und Pflichten) ab und ein, umfaßt dabei Ausländer wie Staatenlose gerade nicht.<sup>99</sup> Unter diesem Blickwinkel verbleibt der traditionsreichen Bestimmung über ein gemeinsames Indigenat<sup>100</sup> stets noch ein praktisch doch bedeutsames Anwendungsfeld, wengleich dies von den „Verfassungsvätern“ noch gar nicht gesehen wurde<sup>101</sup> und obzwar von der komplementären Vorschrift des Art. 74 Nr. 8 GG<sup>102</sup> weder bislang Gebrauch gemacht wurde noch solches zu gewärtigen steht.

#### 4. Allgemeines Wahlrecht und staatsbürgerliche Gleichheit

a) aa) Art. 33 Abs. 1 GG erscheint des weiteren nicht allein zur Abgrenzung der Aktivbürgerschaft nach außen hin geeignet, sondern die Vorschrift mag zudem auch als Ansatzpunkt für noch andere Einschränkungen des Allgemeinheitsgrundsatzes dienen können. Immerhin stehen dieser Norm auf der Ebene der Länderverfassungen sachangemessen modifizierte Parallel-Bestimmungen zur Seite, teilweise mit kongruentem Inhalt<sup>103</sup>, wohl stets aber nicht im Widerspruch zur bundes(verfassungs)rechtlichen Regelung.<sup>104</sup> Hier wird also ein zusätzlicher, raumbezogener Aspekt von staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten formuliert, Gleichheit ist damit inhaltlich aufgefüllt und relativiert, Differenzierungen nach

Maßgabe einer besonderen Gebietsbeziehung sind nicht von vornherein ausgeschlossen, auch nicht innerhalb eines einzi-

- 81 S. nur BVerfGE 59, 124; 61, 1/11 f.; 63, 73/75; 67, 369/377 f.
- 82 Meyer (Anm. 1) 194 ff.; Meyn (Anm. 43) 274 f. Dies gilt über den politisch-parlamentarischen Bereich hinaus; vgl. BVerfGE 60, 162/167, unter Hinweis auf E 30, 227/246, 39, 247/254, 41, 12 ff.; BVerfGE 62, 1/82 f. (Minderheitsvotum Rinck); 63, 230/243 f.; 67, 377 f.
- 83 So bereits BVerfGE 5, 6; ähnlich von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 9 (460 f.); Schreiber (Anm. 49) § 12 BWG/Rdnr. 4 (187); Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 30 f. Eben dieser Aspekt wurde auch im Zuge der jüngsten Wahlrechtsnovelle (s. unten, bei Anm. 138) kurz beleuchtet, aus einem eher kuriosen Anlaß freilich (s. FR vom 27. 2. 1985: „Darf Guillaume 1987 wählen?“ (4) und den Leserbrief hierzu von MdB H. Klein, FR vom 6. 3. 1985, 2).
- 84 Vgl. z. B. Art. 7 Abs. 1 und 2 bayVerf.; Art. 26 Abs. 1 und 28 Abs. 2 S. 1, baden-württ. Verf. Außerhalb der Bundesrepublik ebenso etwa Art. 74 (Abs. 1, 2) der Schweizer BV.; Art. 124 Abs. 1 i. V. m. 10 Abs. 1 der portugiesischen Verf. 1976/1982. Dagegen soll im eidgenössischen Kanton Neuenburg die Wartezeit für Zugezogene (Art. 30 Abs. 1 lit. b) der Verf. vom 21. 11. 1858) gerade wegfallen (s. NZZ vom 7. 3. 1985: „Bereinigung der politischen Rechte der Neuenburger“ (27)).
- 85 Zu Art. 7 Abs. 2 bayVerf. s. Schweiger, in: NLSZ (Anm. 54) Art. 7/Rdnr. 3; zu Art. 74 Abs. 1 Schweizer BV. Hangartner (Anm. 12) II, 232 f. und 237 f.; Rhinow, ZSR 103 II (1984) 117/193 f.
- 86 Allgemeines Wahlrecht und Staatsangehörigkeit korrelieren auch auf dieser Ebene bei Seifert (Anm. 34) Art. 38 GG/Rdnr. 5 (41) und von Mangoldt/Klein (Anm. 34) Art. 38/III. 2. c (879). In derselben Weise interpretieren Walter/Mayer (Anm. 75) 87 f. Art. 26 (Abs. 1 und 4) des österreichischen B.-VG. 1920 und Art. 8 des Staatsvertrags von 1955.
- 87 Wie hier von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 9 (460); Schneider (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 54 (302).
- 88 Wie dies unternommen wird etwa von Schreiber (Anm. 49) § 12 BWG/Rdnr. 5 (190); Seifert/Hömig (Anm. 35) Art. 20/Rdnr. 7 f. (175 f.); Schnapp, in: von Münch, GG – Komm., Bd. 1, 1985, Art. 20/Rdnr. 31 (828); einschränkend E. Stein, im Alternativ-Komm., Bd. 1, 1984, Art. 20 Abs. 1-3 II/Rdnr. 12 (1271); differenzierend auch von Armin (Anm. 13) 132.
- 89 So Stern (Anm. 13) 323 f.; Isensee, VVdStRL 32 (1974) 49/92 ff.; zweifelnd Zuleeg, im Alternativ-Komm., Bd. 1, 1984, B./Rdnr. 38 f. (143 f.).
- 90 Darauf verweist unlängst wieder Ebsen, AöR 100 (1985) 2 ff.
- 91 So BVerfGE 5, 85/127; 36, 1/17; Stern (Anm. 13) 509; Zuleeg (Anm. 89) B./Rdnr. 19 (139); Schweisfurth, Fs. Mosler, 1983, 857/863 ff.
- 92 Hierzu auch Murswiek, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1978, 34 f. und 59 f.
- 93 Ebd., 103 ff.
- 94 So die Regelung des § 12 Abs. 1 und (neu) 2 BWG, die also auch den Deutschen „ohne deutsche Staatsangehörigkeit“ das aktive Wahlrecht gewährt (s. Schreiber (Anm. 49) § 12 BWG/Rdnr. 5 (190) und 9 (192); Seifert (Anm. 34) § 12 BWG/Rdnr. 1 (145 f.)). Diese Ausdehnung des Wahlberechtigtenkreises erscheint anfechtbar (krit. Ridder, im Alternativ-Komm. Bd. 2, 1984, Art. 116/Rdnr. 4 (1316) und 6 (1317)).
- 95 Hierzu die recht kontroversen Beiträge von Dreier und Hassemer zur Fs. Wassermann, 1985, 299 ff. bzw. 325 ff.
- 96 S. Isensee, VVdStRL 32 (1974) 92; von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 9 (460 f.).
- 97 Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 5; Matthey, in: von Münch (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 7 (357).
- 98 Allg. M.; s. nur Seifert/Hömig (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 2 (210 f.).
- 99 Im Erg. ebenso Schneider (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 43 (292) und 54 (302); Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 9.
- 100 Hierzu Ridder, im Alternativ-Komm., Bd. 2, 1984, Art. 33 Abs. 1-3/Rdnr. 8 ff. (144 f.).
- 101 Vgl. Matthey, in: von Münch (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 5 (356 f.).
- 102 Dazu Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 5; von Mangoldt/Klein (Anm. 34) Art. 33/III. 2 (805); Ridder (Anm. 100) Rdnr. 11 (145); von Münch, in: ders. (Anm. 4) Art. 74/Rdnr. 29 ff. (84 f.).
- 103 S. nur Art. 8 bayVerf.; Art. 26 Abs. 1 baden-württ. Verf.; Art. 154 hessVerf.; ferner Art. 5 der Verf. Schleswig-Holsteins.
- 104 So Meder (Anm. 35) Art. 8/Rdnr. 2 (82); abweichend Schweiger, in: NLSZ (Anm. 54) Art. 8/Rdnr. 6, jeweils zu Bayern.



gen (souveränen) Staates.<sup>105</sup> Nachdem nun allerdings die absoluten Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG auch hier zur Anwendung gelangten (könnten)<sup>106</sup>, zum andern aber Art. 33 Abs. 1 das Rechtsverhältnis des einzelnen zum (Gesamt-) Staat<sup>107</sup> zur Gänze erfaßt, bleiben nurmehr wenige von Verfassungsrechts wegen nicht verpönte Unterscheidungsmöglichkeiten.

bb) Zwar dürfte es auch ein Anliegen des Parlamentarischen Rates gewesen sein, die mehrfache Ausübung insonderheit der politischen Rechte in verschiedenen Bundesländern zu hindern.<sup>108</sup> Ein Verbot ist im Grundgesetz jedoch nicht ausdrücklich statuiert worden, in auffälligem Gegensatz etwa zur Regelung in der eidgenössischen Bundesverfassung.<sup>109</sup> Maßgebliche Bedeutung könnte dem gerade deshalb beikommen<sup>110</sup>, weil in manchen Landesverfassungen ausdrücklich Konsequenzen aus dieser im übrigen durchaus demokratisch fundierten Vorstellung gezogen wurden, in Gestalt eigenständiger Ermächtigungsnormen nämlich, die das Ent- und Bestehen des Wahlrechts von einer gewissen Seßhaftigkeit abhängig machen.<sup>111</sup> Dieses Erfordernis für eine Ausübung politischer Rechte ist nun nicht allein deshalb schon als grundgesetzkonform zu erachten, weil ihm, wie dies gerade vom BVerfG hervorgehoben wird<sup>112</sup>, eine lange Rechtstradition auf Gesamt- und Gliedstaatenebene zukommt. In der Tat könnte ein solches Herkommen mannigfach belegt werden<sup>113</sup> und ist die Seßhaftigwerdung bisher nomadisierender Personen ein Meilenstein in der Herausbildung des modernen Staates. Der Rekurs auf ein „vorverfassungsmäßiges Gesamtbild“<sup>114</sup> reicht aber schwerlich bereits hin, eine teleologische Reduktion des grundgesetzlichen Allgemeinheitsbegriffs zu begründen.<sup>115</sup> Als echte Einschränkung des Prinzips aber wäre das Kriterium der (mehrmonatigen, ununterbrochenen) Gebiets-Ansässigkeit nur dann verfassungsgemäß, wenn es einen zwingenden Grund hierfür gäbe; bloß irgendwelche sachgerechten Erwägungen des einfachen Gesetzgebers reichten (noch) nicht aus.<sup>116</sup> Es vermag überdies kaum zu überzeugen, daß die – eben nicht besonders, verfassungskräftig verbürgte<sup>117</sup> – Rechtslage unter der Weimarer Reichsverfassung auch heute noch als vorbildlich oder gar bindend angesehen werden müsse.<sup>118</sup>

b) Aber auch Darlegungen wie jene des Bayer. VerfGH, die sich vorab an der Existenz einer durch die Landesverfassung gestalteten Verkürzung des allgemeinen Wahlrechts ausrichten konnten, ja mußten, dessenungeachtet aber umfassender ansetzen, vermögen das Erfordernis einer bestimmten, längeren Aufenthaltsdauer im jeweiligen Wahlgebiet nur wieder mit dem „Gedanken der Seßhaftigkeit, bei Kommunalwahlen ... der besonderen Verbundenheit mit einer Gemeinde“ zu rechtfertigen.<sup>119</sup> Hierbei, so meint der VerfGH, brauche nicht auf „Sonderwünsche“ einzelner Staatsbürger eingegangen zu werden, ein Abstellen auf den Regelfall reiche hin, zumal hier Normenpräzision und -praktikabilität im öffentlichen Interesse lägen.<sup>120</sup> Daß an den Wahlen in einer Gemeinde nur teilnehmen solle, „wer deren Verhältnisse hinlänglich kennt und sich ihr verbunden fühlt“, sei mithin als eine sachliche und nicht als eine mit dem allgemeinen Gleichheitssatz unvereinbare Erwägung zu qualifizieren.<sup>121</sup> Mit dergleichen Ausführungen läßt sich jedoch allenfalls begründen, daß an jedem Wahltermin Bürger und Bürgerin ihr Wahlrecht nur einmal ausüben dürfen: Wie alle anderen Gemeinde-, Kreis-, Landes-, Bundes- (und europäische) Bürger auch<sup>122</sup> können sie lediglich bei einer jeden Wahl in einem einzigen Wahllokal ihre Stimme(n) abgeben.<sup>123</sup>

Dagegen kommt bei Überlegungen wie jenen des Bayer. VerfGH kaum zum Ausdruck, daß eben nicht schon jedwede nicht unsachlichen Gesichtspunkte zur Einschränkung des (allgemeinen) Wahlrechts dienen können; Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG räumt vielmehr gerade im Verband mit Art. 33 Abs. 1 GG dem einzelnen Staatsbürger eine grundrechtsähnliche Position ein, deren Schmälerung nicht ohne zwingenden Grund vonstatten gehen darf.<sup>124</sup>

c) aa) Nun ist allerdings jegliche politische oder gar speziell parlamentarische Wahl<sup>125</sup> auf ein bestimmtes Gebiet (und dessen Bewohner) bezogen, weil und insofern sie als Vermittlung zwischen Repräsentierten und Repräsentanten, als Legitimationsinstrument zwischen Träger und Organen

105 Freilich nur, sofern nicht das Verbot der Ungleichbehandlung allein wegen der „Heimat“ einer Person eingreift; dazu BVerfGE 5, 17/22; BVerwGE 22, 66/69 f.; Gubelt, in: von Münch (Anm. 88) Art. 3/Rdnr. 92 (216 f.); E. Stein, in: Alternativ-Komm., Bd. 1, 1984, Art. 3/Rdnr. 90 (410); von Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 37) Art. 3 Abs. 3/Rdnr. 275 ff. (404 f.).

106 Zum Verhältnis dieser Regeln auch Sachs, Der Staat 23 (1984) 549/565; ders., AöR 108 (1983) 68/82 ff.

107 Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 6.

108 So Maunz, ebd., Rdnr. 7, eine Aussage, die aus der Entstehungsgeschichte freilich kaum belegbar erscheint (vgl. Jess, im Bonner Komm., 1950 ff., Art. 33/I. (62)).

109 Zu Art. 43 Abs. 3 BV. s. Hangartner (Anm. 12) II, 234 f.; Auer, ZSR 103 II (1984) 17.

110 Wie hier von Mangoldt/Klein (Anm. 34) Art. 33/III. 3 (805); Jess (Anm. 108) Art. 33/II. 2; anders aber die überwiegende Auff. (s. nur Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 7; Ridder (Anm. 100) Rdnr. 12 (146); wohl auch Matthey, in: von Münch (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 10 (358)).

111 Art. 7 Abs. 3 BayVerf.; Art. 26 Abs. 7 Baden-württ. Verf.; Art. 26 Abs. 3 Verf. Berlin; Art. 76 Brem. Verf.; Art. 76 Abs. 2 Verf. Rheinl. Pfalz; weniger streng dagegen Art. 73 Abs. 1 Hess. Verf.; Art. 4 Abs. 2 (aber: Abs. 3 S. 2) Verf. Niedersachsens; Art. 31 Abs. 2 NRW-Verf.; Art. 66 S. 1 SaarVerf.; Art. 4 Abs. 4 Verf. Schleswig-Holst. Ähnlich auch im Ausland etwa gem. Art. 246 Abs. 1 portugies. Verf.; Art. 3 Abs. 1 der Verf. des Kantons Bern vom 4. 6. 1893 (SR 131.212) und Art. 27 f. derjenigen von Luzern, vom 29. 1. 1875 (SR 131.213).

112 BVerfGE 5, 6; 36; 142; 58, 205; ebenso etwa Stern (Anm. 13) mit Anm. 93; Schiffer (Anm. 35) 307.

113 Vgl. die Belege bei Henkel, AöR 99 (1974) 1/4 ff.; Schreiber, DöV 1974, 829/831; Kroppenstedt/Würzberger, VerwArch 73 (1982) 311/314; Seifert (Anm. 34) § 12 BWG/Rdnr. 5 (146 f.); Schreiber (Anm. 49) § 13 BWG/Rdnr. 4 (188 f.) und 11 ff. (193 ff.); ferner Schweiger, in: NLSZ (Anm. 54) Art. 7/Rdnr. 5.

114 So BVerfGE 2, 380/403; zur Kritik Gramlich, DVBl. 1980, 531 ff.

115 Bedenklich erscheinen auch Ausführungen wie in BVerfGE 36, 143, wonach die Absicht, die Rechtslage zu ändern, geoffenbart werden müsse; krit. zu diesem Auslegungsansatz Gramlich, BayVBl. 1983, 485/487.

116 Nur hierauf aber stellen ab Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 7; Matthey, in: von Münch (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 10 (358); Schreiber, NJW 1985, 1433/1435 f.

117 Dazu Anschütz, (Anm. 10) Art. 22/Anm. 4 (170 f.).

118 So freilich BVerfGE 36, 143; 205; skeptisch insoweit von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 11 (462); Schneider (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 55 (303).

119 VerfGHE 19, 111; 20, 59; im Anschluß an Nawiaskey/Leusser (Anm. 27) 82.

120 VerfGHE 19, 111, dessen Belegstellen allerdings für das Wahlrecht nicht einschlägig sind. Ebenso jetzt Schreiber, NJW 1985, 1435.

121 VerfGHE 20, 60, und zuvor 19, 111; zustimmend Götz, in: Starck/Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilbd. III, 1983, 361/374.

122 Vgl. BVerfGE 34, 81/98; 41, 12.

123 Schreiber (Anm. 49) § 14 BWG/Rdnr. 8 (232); s. a. von Arnim (Anm. 13) 143.

124 S. oben, 2. b).

125 Zu anderen Wahlen s. BVerfGE 30, 227/246 (Sozialversicherungsbereich); 39, 247/254 ff. (Hochschule); 41, 1/12 ff. (Richterververtretungen); 51, 222/237; 60, 162/169 ff. (Personalvertretungen); 67, 369/377 f.

der territorialen hoheitlichen „Gewalt“ fungiert.<sup>126</sup> Auch bedarf es, um einen Wahlvorgang durchzuführen, stets einer Erfassung und mithin notwendig auch der Abgrenzung des Kreises der zum jeweiligen Wahl-Volk gehörenden Personen.<sup>127</sup> Wie diese Aufgabe im einzelnen erfüllt wird, ist hingegen hierzulande nicht verfassungsrechtlich vorentschieden und daher durchaus auf verschiedenartige Weise lösbar. Gewiß erscheint die Ansässigkeit im Wahlgebiet zu einem bestimmten Zeitpunkt – nicht notwendig am Wahltag selbst, aber doch in engem zeitlichen Zusammenhang mit diesem<sup>128</sup> – als ein naheliegendes und daher häufig, nicht zuletzt auch in anderen Staaten verwendetes Anknüpfungsmerkmal.<sup>129</sup> Allein und stets entscheidend dürfte dies Kriterium jedoch insbesondere deshalb nicht sein (können), weil es den staatsbürgerrechtlichen Aspekt des Wahlaktes außer acht läßt. Die Wählerschaft macht eben immer nur einen Teil der gesamten (erwachsenen) Wohnbevölkerung eines Gebiets aus. Sogar muß ein weiteres Merkmal zur Bestimmung gerade des Wahlvolkes herangezogen werden. Diese Ergänzung der nackten Territorialität wird nun allein in einem personalen Zugehörigkeitsband zu finden sein, nämlich in der Eigenschaft als Staatsangehöriger, ja, als Aktivbürger eines bestimmten Gemeinwesens. Für das (Nicht-) Vorliegen der letztgenannten Qualität ist freilich nicht vorab der längere Aufenthalt an einem bestimmten Ort maßgeblich, denn er kann die mannigfaltigsten Gründe haben, beileibe nicht nur den, sich häuslich niederlassen zu wollen.<sup>130</sup> Vielmehr wird *citoyenneté* zuallererst manifestiert durch das politische Verhalten des einzelnen, welches wiederum deutlich Ausdruck findet in der ernstlichen Forderung nach dem Wahl-Recht (nur) in Gemeinde A, Kreis B, Land C etc.<sup>131</sup>

bb) Daß oftmals, vielleicht gar typischerweise derartige Aktivitäten (allein) dort entfaltet werden, wo der homo politicus sich wohnlich eingerichtet hat, ändert schwerlich etwas daran, daß auch anderes Verhalten denkbar ist und praktiziert wird, dies also kaum als seltene und damit zu vernachlässigende Ausnahme zu erachten sei. Der eine oder andere Bürger wird so seinen Obliegenheiten als Staatsbürger<sup>132</sup> (auch) an Orten nachkommen wollen, denen er sich durch Geburt, Kindheit, Arbeitsplatz oder private Beziehungen am nächsten fühlt. Mit solchen Kontakten zu einem anderen als dem Wohnort sind im Normalfall wohl erhöhte materielle Aufwendungen, ist ein größerer Aufwand für diesen Personenkreis verbunden.<sup>133</sup> Dies belegt, daß hier gerade nicht bloß spontan-wechselhafte individuelle Neigungen zum Vorschein gelangen, sondern Bindungen von einer gewissen Kontinuität, welche der Wahlrechtsgesetzgeber bei der Regelung des Näheren nicht völlig übergehen darf.<sup>134</sup>

Zudem würde für diese Gruppe von Bürgern nicht anders als für die Regel-Wähler gelten, daß die für die Ausübung des Teilnahmerechts statuierten formellen Bedingungen zu erfüllen sind.<sup>135</sup> So bleibt nur der Schluß, daß ein „zwingender“ Grund für die verkürzende Reglementierung des allgemeinen Wahlrechts durch Seßhaftigkeitsvorschriften allenfalls dann gegeben sein kann, wenn eine Landesverfassung diese eigens zuläßt.<sup>136</sup> Damit stellt sich alsbald die Frage nach der Grundgesetz-Konformität der einschlägigen konstitutionellen Normen in einzelnen Bundesländern; neben Art. 33 Abs. 1 GG könnte nämlich insbesondere Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG deren (Fort-) Geltung im Wege stehen.

d) aa) Die ausschließliche Anknüpfung des Wahl-Rechts an eine gewisse Verweildauer innerhalb staatlicher Untergliederungen dürfte hierbei zunächst kaum mit Argumenten zu stützen sein, die gegen das Wahlrecht von Auslands-

Deutschen vorgebracht wurden: Einmal hat der Bundesgesetzgeber nunmehr die meist aus völkerrechtlichen Jurisdiktionszuordnungen hergeleiteten Bedenken<sup>137</sup> für nicht stichhaltig erachtet. Zum andern aber folgt die Neuregelung des § 12 BWahlG<sup>138</sup> nur dem, was andere europäische Staaten längst in der einen oder anderen Weise praktizieren.<sup>138a</sup> Innerhalb eines einzigen Staates hingegen kämen die genannten Einwände wohl überhaupt nur insoweit in Betracht, als einem (Bundes-) Land oder gar kommunalen Gebietskörperschaften eine extraterritoriale Hoheitsausübung gleichfalls, und zwar zuvörderst aus staatsrechtlichen Gründen<sup>139</sup>, verwehrt ist. Derartiges bräuchte hier jedoch auch keineswegs zu erfolgen.<sup>140</sup> Andererseits ist ebenso wie dem innerstaatlichen

126 Deutlich *Badura*, im Bonner Komm., Art. 38 (Zweitbearb. 1966)/Rdnr. 1 (9) und 31 (26).

127 *Seifert* (Anm. 34) § 14 BWG/Rdnr. 1 und 4 (153).

128 Zu Einzelheiten des geltenden Bundestags-Wahlrechts s. *Schreiber* (Anm. 49) § 14 BWG/Rdnr. 5 (230 f.) und 8 (232 f.); *Seifert* (Anm. 34) §§ 15 ff. BWO (292 ff.).

129 Hierzulande ist dafür regelmäßig die (polizeiliche) Meldung ausschlaggebend; s. aber BVerfGE 40, 11/14 f. und 33 f., sowie BayVGh, BayVBl. 1985, 274 f.) mit krit. Anm. von *Gramlich*, ebd., 598 ff., und Erwiderung von *Gehrsitz*, 600, sowie *Huff*, NVwZ 1985, 809 ff. Instruktiv zum Verfahren im Vereinigten Königreich *Setzer*, JÖR 32 (1983) 71/171 f.

130 Vgl. die Beispiele bei *Seifert* (Anm. 34) § 12 BWG/Rdnr. 7 (148) und *Schreiber* (Anm. 49) § 12 BWG/Rdnr. 16 (196 f.). S. ferner zur Rechtslage in der DDR *Assmann/Bönniger u. a.* (Anm. 75) 242, zur Schweiz *Auer*, ZSR 103 II (1984) 20; zu Österreich *Walter/Mayer* (Anm. 75) 218 und 240.

131 Dies scheinen auch *Jess* (Anm. 108) Art. 33/II. 2 und von *Mangoldt/Klein* (Anm. 34) Art. 33/III. 3 (805) anzunehmen; für Ausnahmefälle ebenso *Seifert* (Anm. 34) § 15 BWO/Rdnr. 6 (294); *Schreiber* (Anm. 49) § 12 BWG/Rdnr. 17 (198), anders aber offenbar jetzt (NJW 1985, 1435 f.).

132 Im Gegensatz zur Wahlpflicht wie etwa nach Art. 48 Abs. 3 der belgischen Verf. (s. *Stern* (Anm. 13) 322 f.).

133 Aufschlußreich hierfür (und im Ergebnis zutreffend entschieden) dürfte wohl der Fall des Lehrers sein, der noch mehrere Monate über den Wahltermin hinaus im Ausland unterrichten wollte/mußte (BayVGh, DVBl. 1980, 62 f.): Wenn und weil abzusehen war, daß das gewählte Ratsmitglied seinen kommunalrechtlichen Teilnahmepflichten (vorerst) nicht würde nachkommen können, mochte die Vermutung des Art. 1 Abs. 1 GWG widerlegt sein. Andererseits mag selbst hier eingewandt werden, eine Prognose hätte sich erübrigt, weil ein wiederholtes Fehlen in Ratssitzungen ohne Entschuldigungsgrund erfolgt und demnach der Ausspruch des Amtsverlusts angezeigt gewesen wäre (Art. 48 Abs. 3 bayGO).

134 So aber VerfGHE 19, 111; *Schreiber*, NJW 1985, 1435 f. Zur Zulässigkeit von Typisierungen (isb. im Abgabenrecht) s. BVerfGE 9, 3/13 ff.; 21, 12/27 f.; von *Mangoldt/Klein/Starck* (Anm. 37) Art. 3 Abs. 1/Rdnr. 18 (270 f.).

135 In Betracht käme hier freilich wohl nur das Ausstellen eines Wahlscheins, etwa gem. §§ 14 Abs. 1 und 3 BWG, 25 ff. BWO, wie dies auch *Schreiber* im Falle der „Auslandsdeutschen“ ins Auge faßt (NJW 1985, 1436).

136 Demgegenüber erwog VerfGHE 20, 60 gerade, ob solche Vorschriften auch ohne ausdrückliche konstitutionelle Ermächtigung zulässig seien . . .

137 Vgl. etwa *Henkel*, AÖR 99 (1974) 29 ff.; *Schreiber*, DÖV 1974, 834 f.; *ders.*, NJW 1985, 1436; s. a. BVerfGE 58, 206 und 208, wo zutreffend auf die Rechtstechnik des § 6 Abs. 2 des Europawahlgesetzes (BGBl. 1978 I, 709) hingewiesen wird.

138 Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 8. 3. 1985, BGBl. I, 521; dazu *Schreiber*, NJW 1985, 1434 ff.

139 Vgl. nur Art. 45 bis Abs. 2 der Schweizer BV. und Bundesgesetz sowie Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5., 161.51); ferner Art. 51 Abs. 4 S. 2 der griechischen Verf. 1975, und zur „Repräsentation von Franzosen, die sich außerhalb Frankreichs niedergelassen haben“ *Dubourg-Lavroff*, R.D.P. 1985, 361 ff.

139 So *Maunz*, in: *Maunz/Dürig* (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 7; s. a. *Bothe*, Fs. H. Mosler, 1983, 111/137 f.

140 Zur naheliegenden Wahl-„Technik“ s. *Schreiber*, DÖV 1974, 834; NJW 1985, 1436. Vgl. ferner Regelungen eidgenössischer Kantonsverfassungen wie der St. Gallens (vom 16. 11. 1890, SR 131.225) – Art. 37 und 39 ff. – oder Aargaus (vom 25. 6. 1980, SR 131.227), § 60.



auch dem Bereich des internationalen Rechts die grenzenlose Erstreckung der Personalhoheit durchaus geläufig; das Band zwischen einem bestimmten (souveränen) Gemeinwesen und seinen Angehörigen besteht unabhängig vom Verweilensort, und demgemäß enden (auch) politische Rechte nicht notwendig beim Verlassen des Heimatstaates bzw. bei einem Aufenthalt außerhalb seines Territoriums.<sup>141</sup> Bereits das allgemeine Völkerrecht läßt also die grenzüberschreitende Wahlteilnahme regelmäßig zu.<sup>142</sup> Der föderale Staat verhält sich jedoch im Innern nicht etwa weniger permissiv, sondern gebietet hierzulande Homogenität<sup>143</sup> nach Maßgabe der Bundes-Verfassung, des Grundgesetzes. Über dessen rechtlichen Rahmen hinausreichende, den Allgemeinheitsgrundsatz<sup>144</sup> stärker einschränkende Bestimmungen des Landes(verfassungs)rechts sind mithin ohne tragfähige Ermächtigungsgrundlage ergangen<sup>145</sup>, also zugleich ohne zwingenden Grund erfolgte Verkürzungen.

bb) Ob diese Normen bloß deshalb nicht dem Verdikt der Unwirksamkeit aus Art. 31 GG unterfielen, weil sie zu dem dort gerade nicht ins Auge gefaßten Kern der Länder-Staatlichkeit gehörten<sup>146</sup>, läßt sich füglich bezweifeln.<sup>147</sup> Selbst wenn aber die landesverfassungsrechtlichen Seßhaftigkeitsregeln an sich noch vor dem Grundgesetz Bestand haben könnten<sup>148</sup>, so wären doch die Landesgesetzgeber bei der Ausfüllung des hierdurch eröffneten zeitlichen Rahmens allemal gehalten<sup>149</sup>, die Verweildauer im Lichte des Prinzips allgemeiner Wahl zu konkretisieren, d. h. auf die für eine reguläre Wahlvorbereitung durch staatliche Stellen jeweils unumgängliche Periode.<sup>150</sup> Derartig verhältnismäßige Regelung ist freilich offenbar nirgendwo erfolgt, vielmehr wurden die landesverfassungsrechtlich eröffneten Möglichkeiten in der Regel voll ausgeschöpft, ohne daß dies nach dem heute erreichten Stand technischer Abwicklung angezeigt gewesen wäre, mehr noch: Ansässigkeitsregelungen wurden erst in neuerer Zeit erstmals in Landesverfassungen aufgenommen.<sup>151</sup>

cc) Demgegenüber ist auch angesichts der Einsicht, daß Art. 28 Abs. 1 GG nicht Gleichförmigkeit fordert, mithin keine völlige Nivellierung des Wahlrechts von Bund, Ländern und Gemeinde(verbände)n geboten ist<sup>152</sup>, darauf zu insistieren, daß die Wahlrechtsgrundsätze – und damit auch das Kriterium der Allgemeinheit bzw. Universalität<sup>153</sup> – auf allen staatlichen Ebenen nur einheitlich ausgelegt und konkretisiert werden können.<sup>154</sup> Wenn etwa beschränktes Wahlrecht in den Bundesländern, allgemeines auf Gesamtstaatsniveau vorgeschrieben wäre – die Situation vor 1918 wohlge-merkt! –, so könnte dies mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ebenso- wenig in Einklang gebracht werden wie mit Art. 33 Abs. 1 GG.<sup>155</sup>

e) Das Prinzip des allgemeinen Wahlrechts darf nun nicht zu Lasten der übrigen, nicht minder bedeutsamen (Wahlrechts-) Grundsätze verabsolutiert werden.<sup>156</sup>

aa) Insoweit erscheint vornehmlich die Bestimmung über Wahlrechtsgleichheit – als die andere spezielle Ausprägung des Art. 3 Abs. 1 GG<sup>157</sup> – von erheblichem Gewicht: Alle Wahlberechtigten (und Wählbaren) müssen hiernach bei der Wahl gleich behandelt, jedem Wähler muß die gleiche Stimmkraft eingeräumt werden.<sup>158</sup> Dieser Grundsatz mag sich, historisch betrachtet, vornehmlich individualbezogen herausgebildet haben, durch Überwindung differenzierender Mehrfach-, Klassen- oder Kurienwahlrechte.<sup>159</sup> Heute wirkt er über die personalen Ursprünge hinaus und zeitigt Folgen

- 141 Freilich knüpft ihre Ausübung meist an die persönliche Anwesenheit im Inland an (so etwa Art. 124 Abs. 2 portugies. Verf.).
- 142 Andererseits bleibt das Merkmal der Staatsangehörigkeit bis auf weiteres ein auch verfassungsrechtlich akzeptiertes Differenzierungskriterium (dazu Dürig, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 3 III/Rdnr. 80; Doehring, VVdStRL 32 (1974) 7/43; Isensee, ebd., 75; E. Stein (Anm. 105) Rdnr. 93 f. (411); von Mangoldt/Klein/Starck (Anm. 37) Art. 3 Abs. 3/Rdnr. 276 (404)). Diskriminierungen allein wegen der Nationalität hält freilich etwa das I.L.A. Committee on the Enforcement of Human Rights selbst im Not- bzw. Ausnahme-fall für unzulässig (s. Lillich, Minimum Standard of Human Rights in a State of Emergency, Report to the I.L.A. 61<sup>st</sup> Conf. 1984 at Paris, 9 resp. 13).
- 143 BVerfGE 36, 342/361; dazu isb. Stern (Anm. 13) 704 ff.; Roters, in: von Münch (Anm. 35) Art. 28/Rdnr. 12 (202); ferner Dürig, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 3 I/Rdnr. 242.
- 144 Das Prinzip des allgemeinen Wahlrechts nach Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG ist deckungsgleich mit dem des Art. 28 Abs. 1 S. 2 (so Stern (Anm. 13) 709; ders., im Bonner Komm., Art. 28 (Zweitbearb. 1964)/Rdnr. 53; Bothe, im Alternativ-Komm., Art. 28 Abs. 1/Rdnr. 9 (69); Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 28/Rdnr. 28; anders jedoch Roters, in: von Münch (Anm. 35) Art. 28/Rdnr. 27 (209) für das Kommunalwahlrecht von Ausländern).
- 145 Die entgegengesetzte Auffassung vertrat das BVerfG (E 36, 361) für Art. 4 Abs. 3 S. 2 der niedersächsischen Verf.
- 146 Dazu BVerfGE 36, 360 ff.; 60, 175/207 f.; Bothe, im Alternativ-Komm., Bd. 2, 1984, Art. 31/Rdnr. 20 (136 f.); Gubelt, in: von Münch (Anm. 35) Art. 31/Rdnr. 23 (306).
- 147 Zur Problematik Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 11984, 34 (Rdnr. 90) und 102 (Rdnr. 267); Stern (Anm. 13) 705 f.; Dürig, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 3 I/Rdnr. 242 a und Art. 3 III/Rdnr. 7.
- 148 Weil und soweit sie im Rahmen des Art. 142 GG verblieben; s. von Münch, in: ders. (Anm. 4) Art. 142/Rdnr. 8 (1351); Seifert/Hömig (Anm. 35) Art. 142/Rdnr. 1 (595).
- 149 Ihnen obliegt hierbei die Beachtung des bundesverfassungsrechtlich Vorgegebenen (s. BVerfGE 60, 205; Meder (Anm. 35) Art. 74/Rdnr. 3 (192)).
- 150 Ebenso wohl H. Meyer, Kommunalwahlrecht, in: Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 1981, 37/66; erwogen auch bei Schreiber (Anm. 49) § 12 BWG/Rdnr. 13 (194).
- 151 Zur baden-württ. Verfassungsänderung s. Art. 1 Ziff. 1 lit. a) und c) des Änderungsgesetzes vom 11. 4. 1983 (GBl. 141); s. zur ursprünglichen Fassung Göbel, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1953, 47; zur Novellierung Kentner, VBIBW 1984, 1/2.
- 152 BVerfGE 4, 31/44 f.; 47, 253/272; Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 28/Rdnr. 28 und 41; vgl. auch Walter/Mayer (Anm. 75) 218, zu Art. 95 Abs. 2 österr. B.-VG.
- 153 Wie die anderen Prinzipien erscheint auch dieses notstandsfest (s. Versteil, in: von Münch (Anm. 4) Art. 115 h/Rdnr. 1 (1081); aber auch Frank, im Alternativ-Komm., Bd. 2, 1984, F. IV./Rdnr. 120 (1650)). Ausdrücklich untersagt wird jegliche Suspendierung dieses Beteiligungsrechts in Art. 27 Abs. 2 (i. V. m. Art. 23 Abs. 1 lit. b)) der Amerikanischen Menschenrechtskonvention vom 22. 11. 1969 (I.L.M. 9 (1970) 99 ff.), selbst „in time of war, public danger, or other emergency that threatens the independence or security of a State Party“.
- 154 Ebenso wohl BVerfGE 48, 64/81; Stern (Anm. 144) Rdnr. 54; von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 4 (459); z. T. abweichend Roters, in: von Münch (Anm. 35) Art. 28/Rdnr. 25 (208) und 27 (210); Breer, ZAR 1985, 136 ff.
- 155 So auch Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 28/Rdnr. 27; Stern (Anm. 13) 710; Schiffer (Anm. 35) 296; Kisker, Fs. Mallmann, 110, sowie bereits Anschütz (Anm. 10) Art. 17/Anm. 3 (125); s. ferner Bethge, AöR 110 (1985) 171/211.
- 156 Schneider (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 42 (291); Seifert (Anm. 34) Art. 38 GG/Rdnr. 3 (40 f.).
- 157 Die Spezilität betonen isb. von Mangoldt/Klein (Anm. 34) Art. 38/III. 2. f (883); dies./Starck (Anm. 37) Art. 3 Abs. 1/Rdnr. 210 (368); Meyer (Anm. 1) 144 ff.; Frowein, AöR 99 (1974) 72/81; von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 40 (477); undeutlicher Schneider (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 49 (296); Seifert/Hömig (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 7 (233); zur BVerfG-Rspr. s. E 64, 301/319 f.; 66, 270/290 f.; 67, 369/377 f.
- 158 Seifert (Anm. 34) Art. 38 GG/Rdnr. 21 (50).
- 159 Vgl. Meyer (Anm. 1) 116; Rinck, Fs. Geiger, 684; Seifert (Anm. 34) Art. 38 GG/Rdnr. 21 (50) und 23 (52).

nicht zuletzt für die Wahlkreis-Einteilung.<sup>160</sup> Demungeachtet dürfte aus der Wahlrechtsgleichheit kaum entscheidend Modifizierendes für das allgemeine Wahlrecht resultieren, denn einmal setzt der Egalitäts-Grundsatz den Kreis der Personen bereits voraus, welche ihr Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise sollen ausüben können.<sup>161</sup> Zum anderen betrifft auch der raumbezogene Aspekt gleicher Wahl allein die zulässige Unterteilung des jeweiligen Wahlgebiets im Innern<sup>162</sup>; dessen äußere Grenzen richten sich an anderen Kriterien aus, insonderheit auch solchen personaler Art. Ein weiteres kommt schließlich hinzu: Staatsbürger mit mehreren selbstgenutzten Wohnungen, die sich abwechselnd in der einen oder der anderen aufhalten (sei dies mit oder ohne Familie), unterscheiden sich von denjenigen Personen, welche nur an einem einzigen Ort leben, nicht bloß durch eine Vermehrung ihrer Rechte, wenn auch gerade hinsichtlich der Aktivbürgerschaft eine Privilegierung nur noch selten in Gestalt einer Wahlrechtsverdopplung auf kommunaler<sup>163</sup> oder auch Länderebene<sup>164</sup> besteht. Ihnen obliegen zumeist auch größere Pflichten, vorab im Bereich des Abgabenrechts.<sup>165</sup>

bb) Im Hinblick auf eine bestimmte Wahl, auf Kommunal-, Landes- oder Bundesebene – und unter dem Blickwinkel des Art. 33 Abs. 1 GG kann nur dies das maßgebliche Differenzierungsmerkmal sein – liegt bei den mobilen Personen keine ungleiche Situation im Verhältnis zu den übrigen, ortsverbundenen Wahlberechtigten vor, wenn und weil auch sie bloß jeweils einmal zu wählen vermögen.<sup>166</sup> Denn sie müssen ebenfalls den formalen Ausübungsbedingungen genügen, seien diese nun, wie derzeit gesetzlich festgelegt, am Selbsthaftigkeitsgedanken ausgerichtet oder aber von anderen, verfassungsrechtlich weniger bedenklichen Wahltechniken hergeleitet.<sup>167</sup>

f) aa) Andererseits hingegen kann das Erfordernis eines Mindestaufenthalts im Wahlgebiet ja nicht verhindern, daß zur selben Zeit mehrfaches passives Wahlrecht (Wählbarkeit) realisiert zu werden vermag. So untersagt das Grundgesetz nicht etwa die Mitgliedschaft in anderen, in Landes- wie „überstaatlichen“ Parlamenten<sup>168</sup>, nur deshalb, weil jemand Abgeordnete(r) des Deutschen Bundestages ist. Jedoch läßt es Inkompatibilitätsregelungen, wie sie in Landes(verfassungs)gesetzen niedergelegt sind<sup>169</sup>, wohl zu. Ebenso verfassungskonform wären staatsgemeinschaftsrechtliche Normen<sup>170</sup> oder auch Vorschriften des einfachen Bundesrechts<sup>171</sup>, die Unvereinbarkeiten statuierten. Gleichfalls nach geltendem Recht zulässig sind Doppel-„Mandate“ in Bundes- oder Landtag einerseits, in einem Gemeinde-„Parlament“<sup>172</sup> oder weiteren kommunalen Wahlorganen<sup>173</sup> zum andern, ob es sich bei letzteren nun um Kollegien oder um Individualämter handelt. Freilich läßt Art. 137 Abs. 1 GG Beschränkungen des passiven Wahlrechts auch hinsichtlich kommunaler Wahlbeamter auf Zeit zu und bezieht sich diese Vorschrift nicht zuletzt auf regionale und lokale Vertretungsgremien unterhalb der Landesebene.<sup>174</sup> Danach mag also gesetzlich vorgeschrieben werden, daß diese öffentlichen Bediensteten nicht, solange sie ihr Hauptamt ausüben, zugleich dem Rat derselben Gebietskörperschaft angehören können. Statuiert werden kann wohl auch, daß sie während ihrer Amtsdauer zudem nicht in anderen Gremien mit Legislativfunktionen wirken dürfen.<sup>175</sup> Die Länder haben von diesem Verfassungsauftrag<sup>176</sup> inzwischen allesamt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, Gebrauch gemacht.<sup>177</sup> Nicht immer dürfte hierbei aber hinreichend beachtet worden sein, daß auch in diesen Fällen

das allgemeine Wahlrecht verkürzt wird, die gebotene Konkretisierung also restriktiv zu handhaben war.<sup>178</sup>

bb) Nach dem geltenden Gesetzesrecht ist auch die gleichzeitige Mitgliedschaft in mehreren Landtagen bzw. in anderen gewählten Organen in verschiedenen Bundesländern nicht ausdrücklich untersagt.<sup>179</sup> Ihre Unzulässigkeit dürfte jedoch häufig aus der Systematik der relevanten Normen herzuleiten sein<sup>180</sup>, wenn nämlich das Verweilen im Wahlgebiet für die gesamte Mandatsdauer als Wählbarkeitsvoraussetzung statu-

160 Vgl. etwa OVG Münster, NVwZ 1983, 627/628, und dazu Schild, ebd., 597 ff.; BVerfGE 13, 127/128 f.; 16, 130/136 und 139 f.; ferner Stern (Anm. 13) 312; Schreiber (Anm. 49) § 3 BWG/Rdnr. 6 ff. (122 f.); ders., NJW 1985, 1440. Zu „gerrymandering“ in den U.S.A. s. a. Tribe (Anm. 61); Shapiro, Yale L.J. 94 (1984/85) 189 ff.

161 Wie hier von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 39 (476); Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 48; wohl anders aber das BVerfG (s. E 11, 364; 13, 1/13 f.; 48, 79 und 81), dessen Formulierung, das Prinzip der gleichen Wahl bestimme auch die Ausgestaltung des aktiven wie des passiven Wahlrechts, meist pauschal übernommen wird (s. nur Stern (Anm. 13) 305; Schneider (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 49 (296); Schreiber (Anm. 49) § 1 BWG/Rdnr. 21 (81); s. a. Meder (Anm. 35) Art. 14/Rdnr. 3 (104)).

162 So Schreiber (Anm. 49) § 3 BWG/Rdnr. 4 (122) und 12 (129).

163 Vgl. bayVG, BayVBl. 1984, 597 f.; BayVBl. 1985, 274 f.

164 S. etwa Art. 6 Abs. 2 und 3 bayLWG; krit. zum Privilegierungsargument des OVG Münster (DVBl. 1985, 175/176) bereits Gramlich, DVBl. 1985, 425/429.

165 Zutr. von Mangoldt/Klein (Anm. 34) Art. 33/III. 3 (805); Matthey, in: von Münch (Anm. 35) Art. 33/Rdnr. 10 (358).

166 Gemäß der Maxime „one (wo)man, one vote“ (Schneider (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 49 (296)).

167 Wobei die nähere Regelung der Rechtsausübung dann vorab an den Grundsätzen freier und geheimer Wahl zu messen wäre (hierzu von Münch (Anm. 35) Art. 38/Rdnr. 36 (474) und 48 (485); Frowein, AöR 99 (1974) 105; Stern (Anm. 13) 314 f.; s. a. BVerfGE 7, 63/69 f.).

168 BVerfGE 42, 312/327, im Anschluß an BVerfGE 4, 144/154 ff. Ebenso Schreiber (Anm. 49) § 46 BWG/Rdnr. 2 (475 f.); Stern (Anm. 13) 1056; Rauball, in: von Münch (Anm. 35) Art. 48/Rdnr. 10 (685).

169 Dazu Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, 235 ff.; z. B. Art. 108 Abs. 1 BremVerf.; Art. 38 a Verf. Hamburgs; anders aber in Bayern (Meder (Anm. 35) Art. 19/Rdnr. 6 (116)).

170 Zu Art. 5 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 20. 9. 1976 (BGBl. 1977 II, 735) s. Beutler u. a., Die Europäische Gemeinschaft, 21982, 111 f.

171 So BVerfGE 42, 327; Schneider (Anm. 35) Art. 48/Rdnr. 9 (424 f.); von Arnim, im Bonner Komm., Art. 48 (Zweitbearb. 1980)/Rdnr. 45; Stern (Anm. 13) 1056.

172 Dazu bayVerfGH, BayVBl. 1984, 621/623.

173 In Bayern etwa Kreis- und Bezirke- (Erste bzw. Ober-) Bürgermeister und Landräte.

174 BVerfGE 18, 172/183 f.; Maunz, in: Maunz/Dürig (Anm. 35) Art. 137/Rdnr. 9, 11 und 13; Versteil, in: von Münch (Anm. 35) Art. 137/Rdnr. 14 (1294); Stern (Anm. 13) 319.

175 Seifert/Hömig (Anm. 35) Art. 137/Rdnr. 1 (583); s. a. Hesse (Anm. 147) 187 f. (Rdnr. 489); Schiffer (Anm. 35) 309.

176 Vgl. Versteil, in: von Münch (Anm. 35) Art. 137/Rdnr. 15 (1294); für bloße Ermächtigung wohl Seifert (Anm. 34) Art. 137 GG (80); Schreiber (Anm. 49) § 15 BWG/Rdnr. 4 (237).

177 Umfassende Nachweise bei Stober, im Bonner Komm., Art. 137 (Zweitbearb. 1983)/III. 2. (b) und (d).

178 Vgl. z. B. BVerfGE 28, 326/336 ff. – diss. op. von Seuffert, ebd., 341 ff., und Wand, ebd., 343/346 –; 48, 64/82 ff. – diss. op. von Niebler, ebd., 95 ff.; 57, 43/57 ff.; 58, 177/188; ferner Stober (vorige Anm.) Rdnr. 118 und 128.

179 S. oben, Anm. 169, sowie Stober (Anm. 177) Rdnr. 243.

180 Art. 137 Abs. 1 GG begründet keine Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers (Stober (Anm. 177) Rdnr. 181); daher ist es unbedenklich, wenn auf Landesebene – wie im übrigen auch schon bisher nach § 15 BWG – außerhalb der (Landes-)Grenzen lebende Bürger wählbar sind (wie nach Art. 19 i. V. m. Art. 14 Abs. 2 und 7 Abs. 1, 2 bayVerf. sowie Art. 1, 2 und 39 LWG; dazu Meder (Anm. 35) Art. 19/Rdnr. 4 (119) und Art. 14/Rdnr. 17 (109)).



iert wird, an eine Aufenthaltsnahme außerhalb des betr. Territoriums sich der Verlust des passiven Wahlrechts und damit das Erlöschen des mitgliedschaftlichen Zugehörigkeitsverhältnisses knüpft.<sup>181</sup> Ein solches Ergebnis hängt freilich nicht notwendig von der Geltung von Seßhaftigkeitsnormen ab.<sup>182</sup> Zudem erscheint der Weg dorthin nicht (stets) sachgemessen, weil und soweit dieser Automatismus eine faktische Beeinträchtigung des Freizügigkeitsgrundrechts des Gewählten bewirkt.<sup>183</sup> Gewissermaßen wird hier die reguläre Rechtsverwirklichung „bestraft“, und überdies wird die unverfälschte Widerspiegelung des Wählerwillens, die optimale demokratische Legitimation durch zweitbeste Lösungen verzerrt.<sup>184</sup> Denn auch in diesen Fällen käme statt solch nachträglich eintretender Ineligibilität die bloße Beschränkungsmöglichkeit als „minus“ in Betracht, deren Normierung in den Länderverfassungen vom Grundgesetz her nichts im Wege stünde.<sup>185</sup> Die einschlägigen Gesetzesbestimmungen können daher nur als eine kaum mehr zu rechtfertigende<sup>186</sup> Schmälereiung des allgemeinen (passiven) Wahlrechts gelten; sie sind oftmals schon mit höherrangigem Landesrecht<sup>187</sup>, zumindest aber mit den Anforderungen des Grundgesetzes an die Ausgestaltung homogener Länderstaatlichkeit schwerlich zu vereinbaren.<sup>187a</sup>

## 5. Korrekturen – aber welche?

Eine Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über „Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft“<sup>188</sup> hob hervor, die soziale und politische Eingliederung der (Im-) Migranten in das gesellschaftliche Leben ihres Gastlandes sei entscheidend mit der Gewährung von aktivem und passivem Wahlrecht an Bürger (insbesondere) der anderen EG-Mitgliedstaaten verknüpft. Als Beginn dieses Prozesses solle die volle Teilnahme an gemeindlichen Wahlen ermöglicht werden.<sup>189</sup> Einige Gemeinschaftsländer schicken sich an, in ihren Wahlgesetzen diesem nicht mehr (national)staatlich begrenzten Verständnis des Allgemeinheitskriteriums Rechnung zu tragen<sup>190</sup>, es wahrhaft zu universalisieren. Sollte auch die Bundesrepublik Deutsch-

land sich zu dergleichen Schritten entschließen, so täte es wohl not, zuvor auf nationalem Niveau den Wahlrechtsgrundsätzen für die eigenen Bürger(innen) volle Geltung zu verschaffen, ehe das weitaus gravierendere Unterfangen einer Verfassungsänderung<sup>191</sup> in Angriff genommen werden dürfte . . .

181 Dies gilt isb. im Kommunalbereich; vgl. etwa §§ 31 Abs. 1 S. 1 i. V. m. 28 (Abs. 1), 12 f. GemO BW., und dazu *Kunze/Bronner/Katz* (Anm. 66) § 31/Rdnr. 1 und 3, bzw. § 28/Rdnr. 1. Anders freilich Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 bayBezWG i. V. m. Art. 39 LWG.

182 S. etwa die Fiktion des § 12 Abs. 1 S. 2 GemO (hierzu *Meyer* (Anm. 150) 66 f.; *Gramlich*, DVBl. 1985, 432).

183 Näher *Gramlich*, DVBl. 1985, 429 ff.

184 Vgl. *Schreiber* (Anm. 49) § 48 BWG/Rdnr. 1 (496), ferner bay-VerfGH, BayVBl. 1983, 527/529.

185 Vgl. *Meder* (Anm. 35) Art. 5/Rdnr. 4 f. (78 f.); bayVGHE 29, 22/26 ff.

186 Bedenklich (zu einer Inkompatibilitätsvorschrift freilich) bay-VerfGHE 29, 143/147 ff., im Anschluß an E 14, 77/82.

187 Die Regelung über den Verlust der Landtagsmitgliedschaft in Art. 19 bayVerf. soll allerdings nach bayVerfGHE 11, 164/181 und *Meder* (Anm. 35) Art. 12/Rdnr. 15 (99) nicht im Rahmen der „Grundsätze“ des Art. 12 Abs. 1 bayVerf. für den kommunalen Bereich gelten; so jetzt explizit Art. 35 a bayGWG.

187a Daß etwa die Prinzipien des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG bsp. durch Art. 14 Abs. 1 i. V. m. 12 Abs. 1 bayVerf. unverändert ins Landesrecht „umgesetzt“ werden, ist anerkannt (*Meder* (Anm. 35) Art. 12/Rdnr. 1 (96); *Schweiger*, in: *NLSZ* (Anm. 54) Art. 12/Rdnr. 3; VerfGHE 11, 1/6; VerfGH, BayVBl. 1984, 621/622; ferner *Kunze/Bronner/Katz* (Anm. 66) § 26/Rdnr. 1). Mithin sind sie auch auf den verschiedenen staatlichen Ebenen einheitlich auszulegen.

188 KOM (85) 48 endg., vom 1. 3. 1985.

189 Ziff. 19 (IV. A. e) – 10 f.). S. a. bereits oben, Anm. 80.

190 An erster Stelle der Kandidatenliste der GRÜNEN für die nordrhein-westfäl. Landtagswahlen am 12. 5. 1985 stand bis zur gebotenen Streichung durch den Landeswahlleiter ein in Dortmund ansässiger türkischer Staatsangehöriger (FR vom 11. 2. 1985: „Drei Frauen an der Spitze“ (4)). Auch bei den Sozialdemokraten wird zuweilen das Kommunalwahlrecht für Ausländer in Erwägung gezogen (FR vom 14. 5. 1985: „Das Ausländerwahlrecht bestimmt SPD-Parteitag“ (13)).

191 Selbst in denjenigen Bundesländern, deren Verfassungen Wahlrecht nicht ausdrücklich an Aktivbürgerschaft koppeln, wäre aus dem oben, Anm. 187 genannten Grunde die Neudefinition des Allgemeinheits-Begriffs nur nach vorgängiger Grundgesetzrevision zulässig.